

# **Islam und Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen nach dem 11. September 2001**

*Eine Politikfeldanalyse der ersten Deutschen Islam Konferenz  
und ihrer Implikationen für die nationale Integrationspolitik*

## **Dissertation**

**zur Erlangung des akademischen Grades  
doctor philosophiae (Dr. phil.)**

eingereicht an der Philosophischen Fakultät III  
der Humboldt-Universität zu Berlin

von Marcel Klinge

Master of Arts in Sozialwissenschaften

Dekanin der Philosophischen Fakultät III  
Prof. Dr. Julia von Blumenthal

Gutachter:

- 1) Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner
- 2) PD Dr. Werner Reutter

Datum der Einreichung: 25.01.2012

Datum der Promotion: 21.06.2012

## **Abstract (dt.)**

Bei der dieser Studie handelt es sich um eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der ersten Deutschen Islam Konferenz (DIK). Ausgangspunkt der Analyse ist die Beobachtung, dass sich der deutsche Integrationsdiskurs trotz des seit 2006 intensivierten Dialogs zwischen Staat und muslimischen Repräsentanten weiterhin als kontrovers darstellt und eine Reihe von integrationspolitischen Problemfeldern ungelöst sind.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Abhandlung die Funktion und Reichweite der DIK und ihre Implikationen für die Integrationspolitik in Deutschland. Die Betrachtung nimmt außerdem eine Einordnung der Islam Konferenz in die Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen im Zeitraum von 1998 bis 2009 vor und ermöglicht es damit nicht nur, spezifische Policy-Charakteristika der Einrichtung zu identifizieren, sondern ebenso ihre Rolle im politischen Gesamtkontext unter Einbeziehung der islamistischen Terroranschläge vom 11. September 2001 zu erfassen.

Die Betrachtung der ersten Islam Konferenz ist methodisch als quantitative Einzelfallstudie konzipiert und hat mehrere Adressaten: die politischen Akteure, die autochthone deutsche Gesellschaft als auch die muslimische Gemeinschaft. Als Analysegrundlage fungieren neben einer detaillierten Dokumentenanalyse zwölf Expertenbefragungen mit Teilnehmern und Beobachtern der DIK. Für die Untersuchung und Bewertung des Konferenzresultate kommen die Auswertungskategorien des akteurzentrierten Institutionalismus zum Einsatz, der den theoretisch-analytischen Bezugsrahmen der Studie bildet.

Die zentralen Ergebnisse und Befunde der Untersuchung werden in Form von sieben zusammenfassenden Thesen dargestellt. Hierbei wird ein durchweg ambivalentes Bild des dreijährigen Dialogprozesses gezeichnet.

*Schlagwörter: Deutsche Islam Konferenz, DIK, Integrationspolitik, Große Koalition, Muslime, Politikfeldanalyse, 11. September 2001*

# **Islam and German Federal Governmental Integration Policy after 9/11**

*A policy analysis of the first German Islam Conference and  
its implications on national integration policy*

## **Abstract (engl.)**

The present study is a social science-focussed research paper on the first German Islam Conference (DIK). The starting point of the analysis is the observation that the recent German integration discourse is still controversial and that a series of integration problems remain unresolved – despite the intensified dialogue between the national government and Muslim representatives.

Against this background, the study analyses the function and scope of the DIK as well as its implications on Germany's integration policy. The investigation reviews the Islam Conference in the context of the integration policy of the German Federal government in the period from 1998 to 2009, identifies specific policy characteristics of the institution, and evaluates the conference within the overall political context, including the Islamist terrorist attacks of September 11th, 2001.

Form a methodical point of view, this analysis of the first Islam Conference is considered a quantitative individual case study addressed towards: the political actors, the autochthonous German society as well as towards the Muslim community. Apart from a detailed document analysis, the study is based upon twelve expert interviews among DIK participants and observers. For researching and evaluating the conference's results, the evaluation categories of actor-centered institutionalism are used, which provides the theoretical and analytical framework of the study.

The study's crucial results and findings are represented in the form of seven summarizing theses. Here, a consistently ambivalent picture of the three-year dialogue process is drawn.

*Keywords: First German Islam Conference, DIK, integration policy, grand coalition, Muslims, Islam, policy analysis, September 11th, 2001.*

## **Vorwort**

Empirisch orientierte Studien wie diese sind immer auf die Kooperationsbereitschaft und Unterstützung verschiedenster Akteure angewiesen. Zu ihrer Fertigstellung haben daher in vielen Gesprächen, Diskussionen und Interviews eine ganze Reihe von Personen beigetragen.

Für ihre ausgezeichnete Unterstützung möchte ich zu allererst meinen wissenschaftlichen Betreuern, Herrn Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner und Herrn PD. Dr. Werner Reutter, danken. Ich freue mich, dass mich beide während meines Forschungsprozesses stets so wohlwollend und kompetent mit Rat und Tat begleitet haben.

Im Hinblick auf die finanzielle Förderung meiner Promotion, die aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung bestritten wurde, möchte ich mich bei der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, den Mitarbeitern der Begabtenförderung und meinem Vertrauensdozenten, Herrn Prof. Dr. Michael Hartmann, bedanken.

Diese Arbeit zur ersten Deutschen Islam Konferenz wäre in ihrer vorliegenden Fassung ohne die Mithilfe vieler Experten und Interviewpartner nicht möglich gewesen. Ich sage auch Ihnen herzlichen Dank für die interessanten und aufschlussreichen Gespräche.

Moralische und seelische Unterstützung, die neben einer guten wissenschaftlichen Betreuung genau so wichtig ist, kam von meiner Familie und zahlreichen Freunden. All diesen Menschen gilt mein besonderer Dank.

Berlin, im Juni 2012

Marcel Klinge

## **Gliederung**

<b>1 Problemstellung, Untersuchungsgegenstand und Studienaufbau</b>	<b>1</b>
<b>2 Theoretischer Rahmen, Integrationsbegriff und Analyseansatz</b>	<b>21</b>
<b>3 Integrationsstand von Muslimen und politische Handlungsfelder</b>	<b>54</b>
<b>4 Nationale Integrationspolitik in den Legislaturperioden 14 bis 16</b>	<b>96</b>
<b>5 Die Deutsche Islam Konferenz als deliberatives Regierungsgremium</b>	<b>131</b>
<b>6 Zusammenfassende Thesen</b>	<b>218</b>
Literatur	224
Anhang	238

# Inhalt

<b>1 Problemstellung, Untersuchungsgegenstand und Studienaufbau</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Einführung in das Thema und Problemaufriss</b>	<b>1</b>
1.1.1 Wissenschaftlicher Forschungsstand und Adressaten der Studie	4
1.1.1.1 Untersuchungsleitende Fragen und Hypothesenformulierung	7
<b>1.2 Studiendesign, Datengrundlage und Betrachtungszeitraum</b>	<b>9</b>
1.2.1 Dokumentenanalyse als primäre Informationsquelle	12
1.2.2 Zweite Datensäule: Leitfadengestützte Experteninterviews	12
1.2.2.1 Leitfadengestaltung und Auswahl der Gesprächsteilnehmer	13
1.2.3 Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode und Gütekriterien	16
1.2.4 Wahlperioden 14 bis 16 als Untersuchungszeitraum der Studie	18
<b>1.3 Vorgehen und Aufbau der Untersuchung</b>	<b>19</b>
<b>2 Theoretischer Rahmen, Integrationsbegriff und Analyseansatz</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Integrationsverständnis und zentrale Faktoren von Eingliederungsprozessen</b>	<b>21</b>
2.1.1 Systemintegration vs. soziale Integration	21
2.1.2 Eingliederungsprozesse – grundlegende Abläufe, Akteure und Einflüsse	23
2.1.2.1 Akkulturation als Anpassungsleistung von Zuwanderern	25
2.1.2.2 Integration als reziproker und multidimensionaler Prozess	28
2.1.3 Stärken und Defizite ausgewählter Konzepte	29
2.1.4 Zusammenfassung und Messgrößen erfolgreicher Eingliederung	33
<b>2.2 Gegenstand und Fragestellungen der Politikfeldanalyse</b>	<b>35</b>
2.2.1 Die Policy-Analyse als anwendungsorientierter Wissenschaftsansatz	35
2.2.2 Theorieströmungen und Forschungsschwerpunkte	37
<b>2.3 Analytischer Rahmen: Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus</b>	<b>39</b>
2.3.1 Zu den Grundlagen des akteurzentrierten Institutionalismus	40
2.3.2 Institutionen als Regelsysteme und institutioneller Kontext	41
2.3.3 Akteure und ihre spezifischen Handlungsorientierungen	45
2.3.4 Akteurkonstellationen und Interaktionsorientierungen	50
2.3.5 Interaktionsformen – Formen des verhandelnden Staates	51
<b>2.4 Zusammenfassende Darstellung der Operationalisierung</b>	<b>53</b>

<b>3 Eingliederungsstand und integrationspolitische Handlungsfelder</b>	<b>54</b>
<b>3.1 Muslimisches Leben in Deutschland nach 1945</b>	<b>54</b>
3.1.1 Entstehungsgeschichte und wesentliche religiöse Strömungen des Islams	55
3.1.2 Islamische Gemeinschaft in der BRD – eine Standortbestimmung	57
3.1.3 Geschichte und Entwicklung islamischer Vereinigungen in Westdeutschland	62
3.1.4 Muslimische Organisationen und Spitzenverbände im Überblick	65
3.1.5 Deutsche Muslime als diversifizierte Gruppe – ein Zwischenresümee	68
<b>3.2 Zum Integrationsstand von Zuwanderern mit muslimischen Hintergrund</b>	<b>68</b>
3.2.1 Indikator 1: Sozio-ökonomische Integration	70
3.2.2 Indikator 2: Kognitive Integration	73
3.2.3 Indikator 3: Religiöse Integration	78
3.2.4 Indikator 4: Identifikative Integration	81
<b>3.3 Darstellung und Perzeption des Islams in der Öffentlichkeit</b>	<b>84</b>
3.3.1 Entwicklung von islamophoben Einstellungen in der Gesellschaft	85
3.3.2 Islambild im jüngeren medialen und politischen Diskurs	87
<b>3.4 Herausforderungen und Problemfelder für die Arbeit der DIK</b>	<b>92</b>
<b>4 Nationale Integrationspolitik in den Legislaturperioden 14 bis 16</b>	<b>96</b>
<b>4.1 Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen von 1998 bis 2009</b>	<b>96</b>
4.1.1 Arbeit der rot-grünen Regierung in den Legislaturperioden 14 und 15	97
4.1.1.1 Reform des Staatsangehörigkeitsrechts	97
4.1.1.2 Zuwanderungsgesetz als neues Regelwerk der Integrationspolitik	99
4.1.2 Legislaturperiode 16 – Integrationspolitik der Großen Koalition	101
4.1.2.1 Koalitionsvereinbarung mit Schwerpunkt Integration	102
4.1.2.2 Integrationsgipfel und nationaler Integrationsplan als neue Projekte	104
4.1.3 Zwischenfazit: Bedeutungszuwachs und Reframing der Integrationspolitik	106
<b>4.2 Islam und Muslime aus Perspektive relevanter Bundestagsparteien</b>	<b>109</b>
4.2.1 Leitlinien und programmatische Kerninhalte der Regierungsparteien	110
4.2.1.1 Sozialdemokratische Partei Deutschlands	110
4.2.1.2 Bündnis90/Die Grünen	112
4.2.1.3 Unionsparteien CDU und CSU	115
4.2.2 Analyse der Kerninhalte von CDU/CSU, SPD und Grünen	119
4.2.3 Thematische Positionen der FDP als relevanten Bundesratsakteur	124
<b>4.3 Zusammenfassende Diskussion der Integrationspolitik seit 1998</b>	<b>127</b>



<b>5 Die Deutsche Islam Konferenz als deliberatives Regierungsgremium</b>	<b>131</b>
<b>5.1 Politischer und verfassungsrechtlicher Rahmen der DIK</b>	<b>132</b>
5.1.1 Föderale Ordnung und Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern	132
5.1.2 Kooperationsformen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften	134
5.1.3 Deutsches Staatskirchenrecht und Begriff der Religionsgemeinschaften	136
<b>5.2 Konzeption, Diskursfelder, organisatorischer Aufbau und Ablauf</b>	<b>140</b>
5.2.1 Entstehungsgeschichte und Dialogformen vor Beginn der DIK	140
5.2.2 Konzeption, Diskursfelder und Zielvorstellungen	144
5.2.3 Aufbau, Konferenzorgane und zeitlicher Ablauf	149
<b>5.3 Akteure und Akteurgruppen: Zusammensetzung der Konferenz</b>	<b>151</b>
5.3.1 Staatliche Vertreter aus Bund, Ländern und Kommunen	151
5.3.1.1 Beteiligte Bundesministerien und zentrale Regierungsakteure	151
5.3.1.2 Ländervertreter und kommunale Spitzenverbände	153
5.3.1.3 Handlungsorientierungen und Liste aller staatlichen Teilnehmer	154
5.3.2 Repräsentation der Muslime in der Islam Konferenz – Auswahlkriterien	158
5.3.3 Verbände als Vertreter des organisierten Islams in Deutschland	160
5.3.3.1 Religiös-orientierte Dachorganisationen: DITIB, VIKZ und AABF	161
5.3.3.2 Spitzenverbände und der Koordinierungsrat der Muslime	165
5.3.3.3 Wesentliche Handlungsorientierungen und Verbandsteilnehmerliste	169
5.3.4 Einzelpersonen als flankierende Vertreter der muslimischen Gemeinschaft	171
5.3.5 Analyse der Stärken und Schwächen der Konferenzzusammensetzung	173
<b>5.4 Interaktionsform des verhandelnden Staates: Ergebnisse der Konferenz</b>	<b>176</b>
5.4.1 Arbeitsgruppe 1: Deutsche Gesellschaftsordnung und Wertekonsens	177
5.4.1.1 Themen und Diskussionsschwerpunkte der AG 1	178
5.4.1.2 Zwischenfazit	180
5.4.2 Arbeitsgruppe 2: Religionsfragen im deutschen Verfassungsverständnis	182
5.4.2.1 Themen und Diskussionsschwerpunkte der AG 2	182
5.4.2.2 Zwischenfazit	184
5.4.3 Arbeitsgruppe 3: Wirtschaft und Medien als Brücke	185
5.4.3.1 Themen und Diskussionsschwerpunkte der AG 3	186
5.4.3.2 Zwischenfazit	187
5.4.4 Gesprächskreis: Sicherheit und Islamismus	188
5.4.4.1 Themen und Diskussionsschwerpunkte im GK	189
5.4.4.2 Zwischenfazit	191

<b>5.5 Konferenzoutput: Bewertung, Reichweite und Defizite der Dialogarbeit</b>	<b>191</b>
5.5.1 DIK-Resümee aus Sicht der schwarz-roten Bundesregierung	192
5.5.2 Bewertung zentraler Resultate aus Sicht der muslimischen Vertreter	193
5.5.3 Realisierungspotential und Themenadäquanz der Ergebnisse	197
5.5.4 Gründe und Ursachen für das Output-Defizit der DIK	200
<b>5.6 Einordnung, Implikationen und Effekte der ersten Islam Konferenz</b>	<b>204</b>
5.6.1 Hoher symbolischer Charakter und fragile Anerkennung der Religion Islam	205
5.6.2 Gouvernementaler Paradigmenwechsel im Umgang mit dem Islam	207
5.6.3 Inadäquate Behandlung der Problemfelder Arbeit, Bildung und Sprache	210
5.6.4 Kollektive Integration der Muslime als Verfassungsfrage	211
5.6.5 Fokusverschiebungen im gesellschaftspolitischen Diskurses	214
<b>5.7 Zweite Islam Konferenz und alternative Fortführungsmöglichkeiten</b>	<b>215</b>
<b>6 Zusammenfassende Thesen</b>	<b>218</b>
Literatur	224
Anhang	238

## Darstellungen

Darstellung 1-1:	Übersicht aller befragten DIK-Experten	16
Darstellung 2-1:	Grundlegende Prozesse und Dimensionen von Akkulturation	26
Darstellung 2-2:	Akkulturationsformen und -dimensionen auf Migrantenseite	27
Darstellung 2-3:	Das analytische Modell des akteurzentrierten Institutionalismus	41
Darstellung 2-4:	Individuelle, kollektive und korporative Akteure im Überblick	47
Darstellung 2-5:	Operationalisierung des analytischen Rahmens	53
Darstellung 3-1:	Anzahl der Muslime in der BRD nach Herkunftsland	60
Darstellung 3-2:	Synopse aller relevanten muslimischen Vereinigungen	67
Darstellung 3-3:	Erwerbsstatus von Migranten und Gesamtbevölkerung 2008	71
Darstellung 3-4:	Schulabschlüsse von Migranten und autochthoner Bevölkerung	75
Darstellung 3-5:	Sprachfähigkeiten von Muslimen in der MLD-Studie	77
Darstellung 3-6:	Islamophobe Einstellungen im Zeitraum von 2003 bis 2009	87
Darstellung 3-7:	Änderungen des Islambilds zwischen 2000/2001 und 2003/2004 in den Printmedien „WAZ“ und „Der Spiegel“	89
Darstellung 3-8:	Negative Islam-Thematisierungen in Sendungen von ARD und ZDF im Zeitraum vom 2005 bis 2006	90
Darstellung 4-1:	Synopse der Themen „Integration“ und „Muslime“ in den Programmen der Regierungsparteien von 1998 bis 2009	123
Darstellung 4-2:	Integration und Islam in den Wahlprogrammen der FDP	127
Darstellung 5-1:	Agenda-Setting der Deutschen Islam Konferenz	147
Darstellung 5-2:	Aufbau, Organe und zeitlicher Ablauf der DIK	150
Darstellung 5-3:	Liste aller staatlichen Teilnehmer bei den Plenartreffen	157
Darstellung 5-4:	Teilnehmerübersicht der islamischen Verbandsvertreter	171
Darstellung 5-5:	Zusammenstellung der muslimischen DIK-Einzelteilnehmer	173

## Abkürzungen

AABF	Almanya Alevi Birlikleri Federasyonu – Alevitische Gemeinde Deutschland
AADD	Almanya Atatürkcü Düşünce Derneği – Verein zur Förderung des Gedankenguts Atatürks in der Bundesrepublik Deutschland
ADÜTDF	Avrupa Demokratik Ülkücü Türk Derneklerin Federasyonu – Föderation der Türkisch-Demokratischen Idealistenverbände in Europa
ATIB	Avrupa Türk İslam Birliği – Union der Türkisch-Islamischen Kulturvereine in Europa
AZR	Ausländerzentralregister
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BJA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union
DİB	Diyanet İşleri Başkanlığı – Türkische Religionsbehörde
DİDF	Demokrat İscı Dernekleri Federasyonu – Föderation der Demokratischen Arbeitervereine aus der Türkei in der BRD
DIK	Deutsche Islam Konferenz
DİTİB	Diyanet İşleri Türk-Islam Birliği – Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion
DTF	Deutsch-Türkisches Forum
EFFNATIS	Studie „Effectiveness of National Integration Strategies towards Second Generation Migrant Youth in a Comparative European Perspective“
EU	Europäische Union
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GMF	Langzeitstudie „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“

HDF	Sosyal Demokrat Halk Dernekleri Federasyonu – Föderation der Volksvereine türkischer Sozialdemokraten
ICCB	Verband der Islamischen Vereine und Gemeinden
IG	Integrationsgipfel
IGD	Islamische Gemeinschaft Deutschland
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IGMG	Islamische Gemeinschaft Milli Görüs
IRD	Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland
IZH	Islamisches Zentrum Hamburg
KRM	Koordinationsrat der Muslime in Deutschland
LTD	Libérale Türkisch-Deutsche Vereinigung
MLD	Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“
MHP	Partei der Nationalistischen Bewegung Türkei
NIP	Nationaler Integrationsplan
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PISA	Programm zur internationalen Schülerbewertung
RAM	Studie „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007“
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
TGD	Türkische Gemeinde in Deutschland
VIKZ	Verband der Islamischen Kulturzentren
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZfT	Stiftung Zentrum für Türkeistudien
ZMD	Zentralrat der Muslime in Deutschland



# 1 Problemstellung, Untersuchungsgegenstand und Studienaufbau

## 1.1 Einführung in das Thema und Problemaufriss

„Der Islam gehört nicht zu Deutschland“ – mit diesem rhetorischen Paukenschlag startet der CSU-Politiker Hans-Peter Friedrich Anfang März 2011 in seine neue Tätigkeit als Bundesminister des Innern (Vitzthum 2011: 5). Friedrich, der qua Amt für weite Teile der nationalen Integrationspolitik, den interreligiösen Dialog und die Leitung der Deutschen Islam Konferenz (DIK) zuständig ist, nimmt mit seiner Aussage eine klare Gegenposition zu seinem CDU-Amtsvorgänger Wolfgang Schäuble ein. Für Schäuble, der in der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags mit der Einführung der DIK den Dialog zwischen Staat und Muslimen auf Bundesebene intensiviert und erstmalig in einen institutionalisierten Rahmen überführt, sind der Islam und seine Anhänger Teil der Gegenwart und Zukunft der deutschen Gesellschaft (Schäuble 2006a: 1).<sup>1</sup> Zwar relativiert Minister Friedrich seine Aussage durch einen Verweis auf die vermeintlich fehlende Historie des Islams in Deutschland, doch wird diese nachgeschobene Ergänzung in der medialen Öffentlichkeit kaum rezipiert. Es scheint beinahe so, als hätte er mit einem einzigen Satz die Erfolge der von Schäuble und der schwarz-roten Bundesregierung ins Leben gerufenen Deutschen Islam Konferenz hinweg gefegt – und das im fünfzigsten Jahr des deutsch-türkischen Gastarbeiter-Abkommens.

Friedrichs Aussage ist nur eine Facette im jüngeren gesellschaftspolitischen Diskurs über die Integration des Islams in Deutschland. In der politischen Arena sind es nicht nur die Minister Friedrich und Schäuble, die sich zu Wort melden, sondern auch der von 2010 bis 2012 amtierende Bundespräsident Christian Wulff, der in seiner Rede zur Einheitsfeier 2010 den Themenkomplex prominent aufgreift. Bei der Veranstaltung unterstreicht Wulff, dass auch die islamische Religion neben dem Christen- und Judentum zu Deutschland gehöre (Wulff 2010: 7). Die öffentlich und medial viel beachtete Positionierung des deutschen Staatsoberhauptes zum Islam stellt im Diskurskontext zugleich auch eine implizite Replik auf das von Thilo Sarrazin im gleichen Jahr veröffentlichte Buch „Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen“ dar. In der über 460 Seiten starken Monografie setzt sich der ehemalige Berliner SPD-Finanzsenator ausführlich mit der muslimischen Gemeinschaft in Deutschland auseinander

---

<sup>1</sup> Die geschlechtsspezifischen Bezeichnungen „Moslem“ und „Muslima“ werden aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Pluralform „Muslime“ zusammengeführt.

(vgl. Sarrazin 2010). Für einen SPD-Politiker eher ungewöhnlich, jedoch früheren Thesen Sarrazins folgend, warnt er im Hinblick auf eine Reihe von „negativen“ gesellschaftlichen Entwicklungen – darunter summiert er etwa die niedrige Geburtenrate der autochthonen deutschen Bevölkerung, ein anhaltendes Unterschichtenwachstum und eine starke Zuwanderung aus muslimisch geprägten Ländern – vor einer Islamisierung der bundesdeutschen Gesellschaft und zeichnet in seinen Ausführungen immer wieder ein desintegratives Bild der muslimischen Bevölkerungsgruppe (ebd.). Mit seinem „antimuslimischen Dossier“ (FAZ) erfährt er nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in den nationalen Bestsellerlisten beachtlichen Zuspruch (Geyer 2010: 27).

Die geschilderten Beispiele stehen symptomatisch für einen Integrationsdiskurs, in dem bislang kein ausreichender Konsens darüber herrscht, welche Rolle und Bedeutung dem Islam und seinen Anhängern zukommen und welche Antworten die deutsche Gesellschaft auf die mit der Religion verbundenen integrationspolitischen Herausforderungen geben soll. In ihrer emotionalen Intensität und kontroversen Auseinandersetzung erinnert die Debatte zudem immer wieder an die jahrelange Diskussion, ob es sich bei der Bundesrepublik Deutschland (BRD) um ein Einwanderungsland handelt oder nicht. Die damaligen Stichworte lauten Zuwanderungsgesetz und Doppelpass.

Die neuerliche Intensität und die zunehmende Vermischung von Islam- und Integrationsdiskurs sind vornehmlich eine Folge der islamistisch-extremistischen Terroranschläge auf das New Yorker World Trade Center und das US-Verteidigungsministerium in Washington, D.C. In Deutschland führen die Ereignisse vom 11. September 2001 in einer ersten Reaktionsphase dazu, dass Zuwanderer aus dem islamischen Kulturkreis durch die Fokussierung auf das Distinktionsmerkmal Religion überhaupt erst als „die Muslime“ sichtbar und damit als Gruppe für Gesellschaft und Politik adressierbar werden. Mit der semantischen Transformation von den türkisch-arabischen Einwanderern zu den Muslimen ist in der nationalen Öffentlichkeit und darüber hinaus in den westlichen Demokratien eine zunehmende Verknüpfung des Islams mit terroristischer Bedrohung und Gewalt verbunden. In Bezugnahme auf den amerikanischen Politikwissenschaftler Samuel P. Huntington ist bisweilen sogar von einem „Kampf der Kulturen“ die Rede (vgl. Huntington 1997).

Das zunehmende Vordringen der Islam-Thematik in den öffentlichen Raum der Bundesrepublik wird parallel dazu von einer quantitativen Dimension begleitet und in ihrer Wirkung gesteigert. So nehmen durch eine verstärkte Abwanderung ins Ausland



und durch die demografische Entwicklung sowohl der relative als auch der absolute Anteil der muslimischen Bevölkerungsgruppe seit Jahren kontinuierlich zu. Dieses anhaltende Wachstum wird sich auch in den kommenden Jahrzehnten fortsetzen. Nach einer Prognose des Pew Research Centers steigt der Anteil von Muslimen in der BRD im Vergleich der Jahre 2010 und 2030 von 5,0 auf 7,1 Prozent und wächst damit von vier auf über fünfseinhalb Millionen Personen (Pew Research Center 2011: 124, 126).<sup>2</sup>

Der qualitative und quantitative Bedeutungsgewinn des Islams stellt die deutsche Regierungspolitik nach dem 11. September 2001 vor eine Reihe von neuen sozio-ökonomischen sowie religions- und sicherheitspolitischen Herausforderungen, die in verschiedenen Auseinandersetzungen der vergangenen zehn Jahre immer wieder plakativ zutage treten. Als Beispiele hierfür lassen sich die Debatte um die weit unterdurchschnittlichen PISA-Ergebnisse von (türkischen) Migranten, der Kopftuchstreit oder die Diskussionen um Parallelgesellschaften, Ehrenmorde und islamistische Terroranschläge nennen. Die Antwort der schwarz-roten Bundesregierung auf dieses Set an neuen Problem- und Handlungsfeldern ist zu Beginn der 16. Legislaturperiode die von Bundeskanzlerin Angela Merkel angekündigte stärkere Beschäftigung der Bundesregierung mit der „Schlüsselaufgabe“ Integration und insbesondere eine Intensivierung des Dialogs mit dem Islam (Plenarprotokoll 16/4: 83). Zu diesem Zweck beruft das für die Integrationspolitik auf nationaler Ebene federführende Bundesinnenministerium unter Leitung von Wolfgang Schäuble im September 2006 die erste Deutsche Islam Konferenz ein. Die neu geschaffene Gesprächsplattform, deren Leitspruch „Perspektiven für eine gemeinsame Zukunft“ lautet, verfolgt die ambitionierte Zielsetzung, dass Staat und Vertreter der muslimischen Gemeinschaft Lösungen für Probleme finden, die das Zusammenleben der deutschen Bevölkerung mit den Muslimen erschweren (Plenarprotokoll 16/54: 5149). Als langfristiges Ziel strebt die Große Koalition mit der DIK eine Verbesserung sowohl der religions- als auch der gesellschaftspolitischen Eingliederung von Zuwanderern mit muslimischem Glauben an (Schäuble 2006e: 17). Am Ende des dreijährigen Kommunikationsprozesses konstatiert Schäuble als ein Konferenzergebnis die Entwicklung „einer Kultur des Zuhörens, die vorbildlich sein kann für die Art und Weise, wie unsere Gesellschaft mit Unterschieden und Konflikten umgeht“ (Schäuble 2009: 4). Zudem hat es die DIK aus Sicht des CDU-Politikers sogar geschafft, die Sprachlosigkeit

---

2 Für die 17 Länder in Europa mit der größten muslimischen Bevölkerungszahl prognostizieren die Wissenschaftler bis zum Jahr 2030 eine absolute Zunahme von 18,26 Millionen auf 29,75 Millionen muslimische Einwohner, was einem geschätzten Gesamtbevölkerungsanteil von 7,1 Prozent (plus 2,6 Prozentpunkte) entspricht (Pew Research Center 2011: 124).

und Distanz zwischen Mehrheitsgesellschaft und Muslimen zu überwinden und dabei das Signal auszusenden, dass sie in Deutschland angekommen sind (ebd.).

Angesichts der durchweg positiven Einschätzung der Konferenzergebnisse und der Ankündigung, das Format der Islam Konferenz in der 17. Wahlperiode fortzusetzen, erstauen die Einlassungen Friedrichs, der als neuer Innenminister immerhin die zweite Deutsche Islam Konferenz leitet, aber auch der große publizistische Erfolg des Sarrazin-Buches im Jahr 2010 umso mehr. Sind es also nur kurzfristige, fragile Erfolge, die die erste Deutsche Islam Konferenz in mühseliger Kleinarbeit erzielen konnte? Um welche von Schäuble herausgestellten Ergebnisse handelt es sich im Detail? Welche materiellen Ergebnisse konnte die Einrichtung erzielen und welche kommunikative Reichweite besitzt die Konferenz? Und welche inhaltlichen und organisationalen Punkte hätte die schwarz-rote Bundesregierung bei der ersten DIK besser machen können und bei ihrer Fortsetzung besser machen müssen? Wo liegen die wesentlichen Gründe dafür, dass die Konferenzresultate, wie die zuvor genannten Beispiele unterstreichen, nicht stärker bei den Politikeliten und der Bevölkerung angekommen sind?

Vor dem geschilderten Hintergrund und in Bezugnahme auf die aufgeworfenen Fragen stellt sich die vorliegende Studie der Herausforderung, eine sozialwissenschaftliche Evaluation der ersten Deutschen Islam Konferenz vorzunehmen, in deren Mittelpunkt die Analyse und Bewertung ihrer Verhandlungsergebnisse, die Bestimmung ihrer integrationspolitischen Wirkung und kommunikativen Reichweite sowie die Untersuchung ihrer Implikationen für die nationale Integrationspolitik stehen. Da eine abschließende Bewertung und Verortung der DIK nur in einem Gesamtkontext möglich ist, wird ergänzend auch die Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen im Zeitraum von 1998 bis 2009 behandelt und analysiert.

### **1.1.1 Wissenschaftlicher Forschungsstand und Adressaten der Studie**

Die Notwendigkeit einer ausführlichen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit ersten Deutschen Islam Konferenz wird mit Blick auf den Forschungsstand indes weiter unterstrichen, da bis zum Jahr 2012 keine detaillierte sozialwissenschaftliche Abhandlung zur ersten DIK vorliegt und damit für den Themengegenstand ein erkennbares Forschungsdesiderat vorhanden ist. So bleibt trotz starker medialer Rezeption der ersten Deutschen Islam Konferenz und intensiver öffentlicher Begleitung die Zahl der wissenschaftlichen Ausarbeitungen überschaubar und deren Betrachtungstiefe verharnt zumeist an der Oberfläche.

Die bisher umfangreichste Abhandlung zur Arbeit der neuen Gesprächsplattform legt Gabrielle Hermani vor. Die Politologin ist als Mitarbeiterin des Bundesinnenministeriums für die Kommunikation der ersten Islam Konferenz zuständig (vgl. Hermani 2010). Vor diesem Hintergrund beschäftigt sie sich in ihrer Studie, aus der sie im Anschluss zwei Aufsätze zum gleichen Themenkomplex auskoppelt, schwerpunktmäßig mit der öffentlichen Perzeption und medialen Berichterstattung der Konferenz in den Jahren 2006 bis 2009. Einen weiteren Fokus ihrer Untersuchung legt sie auf die Person von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble und seiner politischen Rolle für den Dialogprozess von Staat und Muslimen (vgl. Hermani 2011a, 2011b). Hermani liefert mit ihren Ausführungen eine hilfreiche Darstellung des offiziellen Diskurses und präsentiert durch ihre Ministerialtätigkeit eine Reihe von interessanten, der Öffentlichkeit oftmals nicht zugänglichen Detailinformationen und Innenansichten. In ihrer Studie aus dem Jahr 2010 nimmt sie jedoch keine Einordnung der Konferenz in die Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen vor und blendet diese sogar weitgehend aus. Die Arbeit der DIK, ihre Struktur, Themen und ihre Mitgliederzusammensetzung behandeln in Aufsätzen auch die Autoren Cornelia Rogall-Grothe sowie Reinhard Busch und Gabriel Goltz (vgl. Rogall-Grothe 2010; Busch/Goltz 2011). Alle drei Verfasser sind ebenfalls Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums und haben die Islam Konferenz entweder in den Fachabteilungen konzeptionell vorbereitet und inhaltlich begleitet oder, wie im Fall von Rogall-Grothe, auf Arbeitsgruppenebene geleitet. Obwohl auch sie in Analogie zu Hermani (2010) viele nützliche Informationen über die Dialogeinrichtung zu Tage fördern, weisen alle Autoren eine klare regierungsspezifische und damit letztlich subjektive Sichtweise auf die Einrichtung vor.

Eine „externe“ wissenschaftliche Betrachtung der ersten Islam Konferenz kommt unterdessen über Einzelbeiträge nicht hinaus. Dementsprechend behandeln die betreffenden Autoren in ihren Aufsätzen nur ausgewählte Aspekte, Elemente und Wirkungsweisen der DIK. So attestiert etwa die Islamwissenschaftlerin Schirin Amir-Moazami der Einrichtung unter der Überschrift „Islam und Geschlecht unter liberal-säkularer Regierungsführung“ ein problematisches Dialogverständnis, das Anerkennung zum Preis von Veränderung und Anpassung an ein bestimmtes Ideal verspricht (Amir-Moazami 2009: 185, 203). Der Theologe Nils Ole Oermann setzt sich in seiner DIK-Abhandlung hingegen vor allem mit der Struktur und Arbeitsweise der Konferenz auseinander, kon-

zentriert sich jedoch in der Folge weitestgehend auf einzelne, vornehmlich religionspolitische Arbeitsgruppenthemen (Oermann 2009: 12ff.).

Weitere Autoren nehmen im Rahmen von übergeordneten Fragestellungen Bezug auf die Deutsche Islam Konferenz, ohne diese jedoch selbst vertiefend zu behandeln. Dirk Halm streift die Islam Konferenz bei seiner sozialwissenschaftlichen Behandlung des öffentlichen Islambildes und der Integrationsdebatte in Deutschland und sieht in ihr einen institutionellen Beleg dafür, dass sich Religion zu einer zentralen Kategorie der nationalen Integrationspolitik entwickelt hat (Halm 2010b: 295). Das Format der Islam Konferenz versteht er ferner als Beitrag zur Etablierung eines europäischen Islams (Halm 2010a: 298). Der Politologe und Sicherheitsforscher Gert-Joachim Glaeßner bezeichnet die DIK in seiner Analyse der Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition (2005-2009) als „bemerkenswerte Initiative“, mit deren Hilfe die schwarz-rote Bundesregierung den interkulturellen und interreligiösen Dialog und damit zugleich die Prävention und Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Extremismus stärken will (Glaeßner 2010: 175). Klaus J. Bade erkennt aus Sicht der deutschen Integrationsforschung in der ersten DIK – im Zusammenspiel mit dem Integrationsgipfel (IG) – einen wichtigen Innovationsschritt in der nachholenden Integrationspolitik der BRD (Bade 2007a: 53). Für die Politikwissenschaftler Klaus Schubert und Hendrik Meyer, die sich mit den Neuerungen im Verhältnis von Politik und Islam beschäftigen, ist die Gesprächsplattform vor allem der Ausdruck einer Neupositionierung der nationalen Regierungspolitik gegenüber dem Islam und das Ergebnis eines politisch verstärkt wahrgenommenen Handlungsbedarfs (Schubert/Meyer 2011: 12). Matthias Kortmann und Kerstin Rosenow untersuchen die fünf an der DIK teilnehmenden Dachverbände aus organisationssoziologischem Blickwinkel und beobachten stärkere Kooperationsbemühungen zwischen Politik und organisiertem Islam einerseits und zwischen den einzelnen Verbänden andererseits (Rosenow/Kortmann 2011: 77). Mit den Selbst- und Fremdbildern in der medialen Rezeption der ersten Deutschen Islam Konferenz setzt sich die Antisemitismusforscherin Yasemin Shooman auseinander und erkennt für die DIK eine bipolare Rhetorik, die auf einer „Wir/Sie-Dichotomie“ basiert und Muslime damit als andersartige Gruppe beschreibt (Shooman 2010: 258).

Bereits diese überblicksartige Darstellung des Forschungs- und Literaturstands zur ersten Deutschen Islam Konferenz verdeutlicht die Notwendigkeit einer ausführlichen sozialwissenschaftlichen Gesamtbetrachtung der DIK sowie einer Analyse und Einord-

nung der Konferenz in die jüngere Integrationspolitik des Bundes. Neben dieser inhaltlichen Zielsetzung verfolgt die Abhandlung zwei weitere Absichten. Sie soll erstens eine Ergänzung zum wissenschaftlichen Diskurs leisten, die nicht nur Forschungslücken schließt, sondern die auch die Relevanz der Deutschen Islam Konferenz im Integrationsdiskurs adäquat abbildet. Denn während die journalistische Begleitung der DIK auf hohem Niveau erfolgt, fällt die akademische Auseinandersetzung mit der Institution bis dato unzureichend aus. Die Studie will zweitens durch ihren evaluativen Charakter einen Beitrag zur Weiterentwicklung entsprechender Dialogformen zwischen Staat und muslimischer Gemeinschaft in Deutschland leisten und versteht sich daher ebenso als ein Anstoß zur Fortentwicklung exekutiven Handelns. Nach Jahrzehnten weitgehender Sprachlosigkeit zwischen Staat und Muslimen kommt dem im Rahmen der ersten Deutschen Islam Konferenz begonnenen Kommunikationsprozess eine essentielle Rolle zu. Aus diesem Grund zählen neben den staatlichen Akteuren – zu diesen gehören neben den Exekutivorganen explizit auch der Deutsche Bundestag und die Länderparlamente – gleichermaßen die organisierten wie nicht-organisierten Muslime zu den primären Adressaten der Untersuchung.

#### **1.1.1.1 Untersuchungsleitende Fragen und Hypothesenformulierung**

Basierend auf der Einführung in das Thema, dem Problemaufriss und der Behandlung des wissenschaftlichen Forschungsstands soll zunächst festgehalten werden, dass die materiellen wie immateriellen Resultate der ersten Deutschen Islam Konferenz – und damit der Ergebnisoutput – die abhängige Variable der Studie darstellen. In der vorliegenden Arbeit sollen demnach als unabhängige Variable Faktoren und Einflussgrößen identifiziert werden, mit deren Hilfe sich die DIK-Resultate, aber auch nicht erreichte Zielsetzungen erklären lassen. Flankierend muss die DIK in die bisherige Integrationspolitik deutscher Bundesregierung eingeordnet werden, da diese wiederum Einfluss auf Konstruktion, Fortgang und Ergebnisse der Konferenz ausübt. Aus den aufgeführten Gründen ergibt sich für den weiteren Untersuchungsablauf eine Reihe von forschungsleitenden Fragen. Sie lauten:

- 1) Welche wesentlichen integrationspolitischen Resultate können im dreijährigen Dialogprozess zwischen deutschem Staat und Vertretern der muslimischen Gemeinschaft im Rahmen der ersten DIK erzielt werden? Was ist als das zentrale Konferenzergebnis anzusehen?
- 2) Welche zentralen Faktoren und Einflüsse lassen sich identifizieren, die den Verhandlungsprozess in der ersten DIK begünstigen bzw. erschweren?
- 3) Welche mittel- und langfristigen Auswirkungen hat die erste Deutsche Islam Konferenz auf die Integrationspolitik und den Integrationsdiskurs in der BRD?
- 4) Welche Vor- und Nachteile hat die durch den 11. September 2011 initiierte und in der ersten Deutschen Islam Konferenz institutionell implementierte Konzentration auf das Distinktionsmerkmal Religion?
- 5) Welchen Stellenwert nimmt die DIK in der Integrationspolitik in der 16. Wahlperiode ein? Stellt die Islam Konferenz eine Fortschreibung oder einen Bruch mit der jüngeren Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen dar?
- 6) Welche Rolle und Funktion nehmen die Bundestagsparteien im Rahmen der ersten DIK ein und welchen inhaltlichen Beitrag leisten sie für den Dialogprozess zwischen Muslimen und deutscher Gesellschaft?
- 7) Stellt die im Jahr 2010 begonnene zweite Deutsche Islam Konferenz eine adäquate und integrationspolitisch effektive Fortsetzung des Verhandlungs- und Kommunikationsprozesses von Staat und Muslimen dar? Welche Dialogformen stellen unter Berücksichtigung der in drei Jahren Konferenzpraxis gesammelten Erfahrungen alternative Fortführungsmöglichkeiten dar?

Neben der Ausarbeitung von Untersuchungsfragen stellt in der qualitativen Sozialforschung auch die Entwicklung von Hypothesen ein konstitutives Merkmal des Forschungsprozesses dar (Lamnek 2010: 89). Mit Hypothesen werden im weiteren Sinne Vermutungen über einen spezifischen Sachverhalt zusammengefasst (Diekmann 2009: 124). Im sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch spricht man daher oft auch von „Zusammenhangshypothesen“, die in der Regel eine Annahme über einen Zusammenhang zwischen sozialen Merkmalen, also eine Beziehung zwischen zwei (oder mehr) Variablen, beinhalten (ebd.). Für die Analyse der ersten Deutschen Islam Konferenz und deren Verortung in der nationalen Integrationspolitik sollen daher sechs Hypothesen formuliert werden:

- 1) Die erste Deutsche Islam Konferenz überführt den Dialog zwischen deutscher Mehrheitsgesellschaft und muslimischer Gemeinschaft auf nationalstaatlicher Ebene nicht nur erstmals auf ein institutionalisiertes Niveau, sondern trägt gleichzeitig dazu bei, den notwendigen innerislamischen Diskurs zu befruchten. Die beidseitige Stärkung des Dialoges ist als ihr wichtigstes Ergebnis anzusehen.
- 2) Die spezifische Konstruktion der ersten Deutschen Islam Konferenz und die Einbeziehung aller relevanten staatlichen Ebenen in den Dialogprozess reduziert nicht nur die Wahrscheinlichkeit von Politikblockaden, sondern erhöht durch die Beteiligung aller in diesem Kontext zentralen Akteure die Reichweite der erzielten Konferenzergebnisse.
- 3) Die Arbeit der ersten DIK leistet einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung des öffentlichen Islambildes und zu der notwendigen Differenzierung zwischen Islam und politisch-islamischem Extremismus.
- 4) Die Konzentration auf das Distinktionsmerkmal Religion eröffnet der deutschen Integrationspolitik neue Möglichkeiten und Zugänge, um die sozio-ökonomische, partizipatorische und religiöse Integration der muslimischen Bevölkerungsgruppe in Deutschland zu verbessern.
- 5) Die DIK stellt einen Paradigmenwechsel im Umgang deutscher Bundesregierungen mit der Religion und ihren Anhängern dar und leitet eine neue Phase nationaler Integrationspolitik ein, in der Einwanderer ihren Objektcharakter verlieren und stärker in die Ausgestaltung von Integrationspolitik einbezogen werden.
- 6) Die relevanten Bundestagsparteien nehmen in der Integrationspolitik nach dem 11. September 2001 mit Blick auf den Islam und insbesondere im Fall der ersten Islam Konferenz keine inhaltlich und politisch prägende Rolle ein.

## **1.2 Studiendesign, Datengrundlage und Betrachtungszeitraum**

Bei dieser Untersuchung handelt es sich um eine empirisch angelegte Politikfeldanalyse (Policy-Analyse), die die aufgeworfene Problemstellung mit Hilfe von qualitativen Methoden bearbeitet. Während sich die quantitative Sozialforschung vorwiegend für Generalisierungen – und das zumeist nur zwischen zwei Variablen – interessiert, untersuchen qualitative Studien vor allem soziale Phänomene, die „typischerweise durch eine Reihe von unabhängigen Variablen“ bedingt sind und sich in nur wenigen Fällen eindeutig

voneinander isolieren lassen (Schmidt 1998: 25).<sup>3</sup> Das Thema und die Fragestellung der vorliegenden Studie lassen sich vor diesem Hintergrund folglich nur adäquat mit einem qualitativen Untersuchungsdesign bearbeiten.

Für die Betrachtung und Analyse von gesellschaftlichen Prozessen stehen hieran anknüpfend drei wissenschaftstheoretische Konzeptionen zur Verfügung, die dabei helfen, sozialwissenschaftliche Theorien zu strukturieren, und denen jeweils verschiedene Methoden und analytische Rahmen zugeordnet werden können. Es handelt sich bei den angeführten Theorieschulen um normativ-ontologische, empirisch-analytische und kritisch-dialektische Ansätze (Behrens 2003: 206). Mit Blick auf den Gegenstand dieser Abhandlung ist vor allem die empirisch-analytische Denkschule von Bedeutung, da ihr Forschungsinteresse in einer möglichst exakten wissenschaftlichen Erfassung der Realität besteht (ebd.). Losgelöst von dieser recht allgemeinen wissenschaftstheoretischen Verortung, beschäftigt sich die Politikfeldanalyse im Speziellen – wie Kapitel 2.2 weiter aufführen wird – mit der empirischen Betrachtung materieller Politik. Sie stellt eine Reihe von Forschungsmethoden zur Verfügung, die entweder ein quantitatives (statistisch-vergleichende Studien) oder ein qualitatives (Einzelfallstudien oder vergleichende Fallstudien) Untersuchungsdesign aufweisen können (Schneider/Janning 2006: 41).

Bei der Betrachtung der DIK handelt es sich folglich um eine Einzelfallstudie, da sie ihren Fokus auf die erste Islam Konferenz im Kontext deutscher Integrationspolitik seit 1998 legt und dabei keine vergleichende Gegenüberstellung, etwa mit entsprechenden Konferenzen in europäischen Nachbarländern, vornimmt. Der explorative Charakter von deskriptiven Einzelfallanalysen – die auch als „Case Studies“ bezeichnet werden – hat vor allem die Stärke, dass mit entsprechenden Studien eine hohe Auflösung und Detailtiefe in der Darstellung und Analyse erreicht und damit ein besseres Gesamtverständnis der DIK geschaffen werden kann (Blum/Schubert 2011: 49, 52). Die Einzelfallanalyse als ein wichtiges Element der qualitativen Forschung setzt sich damit positiv von quantitativen Designs ab, die oftmals starken Vereinfachungen und Reduktionen, besonders in statistischen Auswertungen, unterworfen sind (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 25).<sup>4</sup>

---

3 In weiterer Abgrenzung ist der Forscher in qualitativen Studien – etwa durch die Erhebung von Daten in Form von Interviews – selbst Teil des Untersuchungsdesigns, was zur Konsequenz hat, dass immer auch vorgefasste Deutungen und Einstellungen in Befragungen einfließen und diese notwendigerweise im Forschungsprozess reflektiert werden müssen. Einen idealtypischen Vergleich quantitativer und qualitativer Sozialforschung liefern Blatter/Janning/Wagemann 2007: 27.

4 Zu den Wurzeln des qualitativen Denkens siehe Mayring 2002: 12ff.



Eine qualitative Politikfeldanalyse der ersten DIK kann unterdessen sowohl deduktive als auch induktive Forschungsstrategien sowie Mischformen, die auch als Abduktion bezeichnet werden, verfolgen (Behrens 2003: 223). Eine deduktive Studie geht zunächst stets von einem theoretischen Erklärungsansatz bzw. einem Modell aus, mit dessen Hilfe sie bestimmte Policy-Ergebnisse zu erklären versucht. Hierbei werden vielfach theoretische Ansätze kombiniert bzw. in Form eines Analyserahmens auf den jeweiligen Untersuchungsfall angewendet (Schneider/Janning 2006: 42). Bei dieser Methode sind Erklärungen als logisch-deduktive Begriffssysteme zu begreifen, die das zu behandelnde Phänomen aus einer Theorie ableiten, was voraussetzt, dass sie logische und gesetzmäßige Zusammenhänge ausdrückt (ebd.: 33). Induktive Strategien, die häufig in Vergleichsstudien zum Einsatz kommen, versuchen im Gegenzug, empirische Fälle und Probleme so wie sie sind zu beobachten, beschreiben und zu verstehen und damit vor allem „Daten sprechen zu lassen“ (ebd.: 42f.). Erst in einem zweiten Schritt wird schließlich versucht, die gewonnenen Ergebnisse weitestgehend zu generalisieren (ebd.: 43). Auf Grundlage dieser grobflächigen Begriffsannäherung handelt es sich bei dieser Studie folglich um eine deduktiv ausgerichtete Untersuchung, die die Resultate der ersten Deutschen Islam Konferenz und ihre Implikationen unter Rückgriff auf einen bestimmten theoretischen Bezugsrahmen detailliert zu erklären versucht.

Eine qualitativ orientierte Politikfeldanalyse kann ferner auf vier zentrale Datenerhebungsmethoden zurückgreifen. Dazu zählen die teilnehmende Beobachtung, die Aufzeichnung von Interaktionen und Sammlung von Dokumenten sowie Leitfaden-Interviews (Behrens 2003: 221; Blum/Schubert 2011: 49). Da die erste DIK im Jahr 2009 beendet wird und sie auf Arbeitsebene unter Ausschluss der Öffentlichkeit arbeitet, können die beiden zuerst genannten Erhebungsinstrumente im vorliegenden Untersuchungsfall nicht eingesetzt werden. Es verbleiben damit die beiden letztgenannten Erhebungsmethoden. Um bei ihrem Einsatz mögliche Interpretationsfehler und Falschbewertungen zu vermeiden, setzt diese Untersuchung im Sinne von Triangulation – hiermit sollen die jeweiligen Schwächen einzelner Verfahren kompensiert werden – auf ein Zwei-Säulenverfahren, das zum einen alle relevanten Dokumente und andererseits eine bestimmte Zahl von Experteninterviews einbezieht. Die einzelnen Erhebungsschritte werden nun im Folgenden noch einmal genauer beleuchtet und im Anschluss daran bestimmte Gütekriterien für die Interviewauswertung vorgestellt.

### **1.2.1 Dokumentenanalyse als primäre Informationsquelle**

Der Grundgedanke der Dokumentenanalyse ist es, Material zu erschließen, das nicht erst vom Forscher selbst durch eigene Datenerhebung erhoben werden muss (Mayring 2002: 47). Sie zeichnet sich insbesondere durch eine Materialvielfalt aus, da sie in einer weiten Auslegung als Quellen sowohl wissenschaftliche Texte und Abhandlungen, offizielle Dokumente, Redetexte und Protokolle, Medienberichte, Internetseiten als auch Filme sowie Tonbänder verwenden kann. Als zweiter wesentlicher Vorteil dient die Tatsache, dass die zu untersuchenden Daten bereits vorliegen und nicht selbst angefertigt, erfragt oder getestet werden müssen (ebd.). Mit Blick auf den potentiellen Erkenntniswert von Dokumenten nennt Mayring (2002) sechs entscheidende Auswahlkriterien: die Art des Dokuments (Urkunden oder Akten werden in der Regel als gesicherter angesehen als etwa Zeitungsberichte), die äußeren und inneren Merkmale, die Intendiertheit sowie die Nähe zum Gegenstand und die Herkunft des Dokuments (ebd.: 48). Diesbezüglich ist es zu Beginn jeder Untersuchung somit stets notwendig, das Material in Bezug auf die genaue Fragestellung einzugrenzen und damit den Aussagewert der eingesetzten Dokumente zu steigern (ebd.: 49).

Unter Berücksichtigung der aufgeführten Kriterien findet in der vorliegenden Studie die wesentliche sozial- und islamwissenschaftliche sowie juristische Primär- und Sekundärliteratur zu den Themengebieten empirische Sozialforschung, Politikfeldanalyse und akteurzentrierter Institutionalismus, Islam und Muslime, Integrations- und Parteienforschung sowie Regierungslehre Verwendung. Flankierend werden auch Gesetze, Dokumente aus Deutschen Bundestag und Bundesrat, relevante EU-, Partei- und Fraktionspapiere sowie empirische Studien zur muslimischen Gemeinschaft, dem öffentlichen Islambild und zu gesellschaftlichen Einstellungen gegenüber dem Islam und den Muslimen einbezogen und ausgewertet.

### **1.2.2 Zweite Datensäule: Leitfadengestützte Experteninterviews**

Experteninterviews, die das spezifische und oftmals nicht offiziell zugängliche Wissen der für den Untersuchungsgegenstand als relevant erachteten Akteure ergeben, bilden die zweite Informationssäule der DIK-Untersuchung. Bogner/Menz (2005) nennen für das Ergebnungsinstrument drei dominante Typen: das explorative, das systematisierende

und das theoriegenerierende Interview (ebd.: 37).<sup>5</sup> In seiner ersten Ausprägung dient das Experteninterview dazu, die Orientierung in einem thematisch neuen bzw. stark unübersichtlichen Feld zu erlangen. Es wird daher meistens offen und wenig vorstrukturiert geführt. Die zweite Form konzentriert sich vor allem auf die Partizipation an exklusivem Expertenwissen, unter dem das aus der Realität gewonnene, reflexiv verfügbare und spontan kommunizierbare Handlungs- und Erfahrungswissen summiert wird (ebd.). Die Informationen werden in diesem Fall meist mit Hilfe eines vergleichsweise ausdifferenzierten Leitfadens gewonnen. Im theoriegenerierenden Interview dient der Experte hingegen nicht nur zur Informationserhebung, sondern es geht vielmehr um die kommunikative Erschließung und analytische Rekonstruktion der „subjektiven“ Dimension des Expertenwissens (ebd.: 38). Basierend auf diesen einführenden Informationen kommt in der Studie zur ersten DIK das systematisierende Experteninterview zur Anwendung, da die Untersuchung weder eine inhaltliche Orientierung vornehmen, noch die subjektive Dimension von Expertenwissen erheben möchte.

#### 1.2.2.1 Leitfadengestaltung und Auswahl der Gesprächsteilnehmer

Der verwendete Interviewleitfaden folgt im Wesentlichen den Empfehlungen von Mayring (2002). Er ist in drei Themengebiete gegliedert und setzt sich in seiner ausgearbeiteten Form aus zwölf Hauptfragen zusammen, denen wiederum eine Reihe von Unterfragen zugeordnet sind.<sup>6</sup> Neben einigen allgemeinen Hinweisen zum Forschungsprojekt, dem Inhalt und der Zeitdauer des Interviews sowie einer Reihe von organisatorischen Hinweisen sind die Fragen 1 und 2 Bestandteil der so genannten Aufwärmphase. Bei diesen Sondierungsfragen geht es in erster Linie darum, einen Zugang zum Interviewpartner zu erhalten und Hemmschwellen, die die Ergebnisse der Befragung möglicherweise verzerren können, abzubauen.<sup>7</sup> Dementsprechend behandeln die beiden Fragen zunächst allgemeine Themen und versuchen zu ermitteln, welche subjektive Bedeutung das Gespräch für den Experten besitzt (z.B. Was verbinden Sie ganz persönlich mit dem Islam?). Fragebatterie 3 bis 9 setzt sich inhaltlich mit der ers-

---

5 Interviews lassen sich auch unter Bezugnahme auf andere Kriterien kategorisieren. Darunter fallen der Grad ihrer Offenheit (offen vs. geschlossen), der Grad ihrer Strukturiertheit (unstrukturiert/unstandardisiert vs. strukturiert/standardisiert) oder die Art ihrer Forschungsausrichtung (quantitativ vs. qualitativ) (Helfferich 2004: 24f.; Gläser/Laudel 2006: 39). Die verwendete Einteilung ist daher nur eine von mehreren Möglichkeiten.

6 Der angewandte Interviewleitfaden wird nach einer ausführlichen Problemanalyse und Leitfragenformulierung im Zeitraum von Januar bis März 2011 erarbeitet und gemäß den Literatur-Empfehlungen im Mai 2011 einer Reihe von Pretests unterzogen (Mayring 2002: 67ff.). Die gewonnenen Erkenntnisse fließen durch die Modifikation einzelner Fragen in die verwendete Leitfadenfassung ein. Bei der Frage-Formulierung werden ferner auch die Hinweise und Regeln von Helfferich (2004) und Gläser/Laudel (2006) berücksichtigt.

7 Zur Rollenaushandlung in der Einstiegsphase von Interviews siehe Helfferich 2004: 122ff.

ten Deutschen Islam Konferenz auseinander. Dabei wird versucht, Informationen zu allen zentralen Gegenstandsbereichen der Konferenz – wie dem Aufbau, der Zusammensetzung, den Themen, den Ergebnissen und Problemfeldern sowie der Rolle bestimmter Akteure – zu ermitteln. Frage 12 dient abschließend dazu, die Konferenzarbeit und deren Implikationen in den Kontext der jüngeren Integrationspolitik einzuordnen (Welchen Einfluss hat die Deutsche Islam Konferenz aus Ihrer Sicht auf die Integrationspolitik des Bundes?), während Frage 13 den Interviewpartnern die Möglichkeit einräumt, bis dahin nicht behandelte Aspekte einzuführen (Gibt es noch etwas, was wir nicht angesprochen haben, sie aber gerne noch hinzufügen möchten?).

Hinsichtlich des erstellten Leitfadens ist jedoch grundsätzlich zu beachten, dass er stets nur eine grobe Richtschnur darstellt und in seiner Reihenfolge und der Frageformulierung nicht verbindlich ist. Da es für ein Expertengespräch von essentieller Bedeutung ist, sich einem möglichst natürlichen Gesprächsverlauf anzunähern, können und sollen daher immer auch Fragen außerhalb der geplanten Interviewstruktur gestellt werden, soweit es die Situation erfordert. Gläser/Laudel (2006) betonen in diesem Kontext die Notwendigkeit dieser Flexibilität, da die interviewten Personen oftmals von selbst auf ein bestimmtes Thema zu sprechen kommen. So wäre es aus wissenschaftlicher Sicht problematisch, sie von dort wieder wegzulenken, weil die zu diesem Thema gehörenden Fragen noch nicht an der „Reihe“ sind (ebd.: 40). Ein solcher Versuch kann vielmehr sogar eine erhebliche Fehlerquelle darstellen, da der natürliche Gesprächsfluss ohne Grund beeinflusst wird.

Der Begriff des Experten verfügt unterdessen, wie Meuser/Nagel (2005) herausstellen, über einen relationalen Status. Als Experte gilt daher zunächst jede Person, die der Forscher als eine solche mit Blick auf eine spezielle Fragestellung identifiziert (ebd.: 73). Im Fall der ersten Islam Konferenz sind das prinzipiell alle am Plenum und den Arbeitsgremien teilnehmenden Konferenzmitglieder, aber auch politische Akteure aus dem Deutschen Bundestag sowie Regierungsvertreter. Basierend auf dieser ersten Eingrenzung, werden die genannten Akteure in einem zweiten Schritt in drei Expertengruppen eingeteilt, die sich in ihrem Informationspotential unterscheiden.<sup>8</sup> Gruppe 1 umfasst dementsprechend alle DIK-Mitglieder, die sowohl an den Plenums- als auch AG-Sitzungen teilnehmen, und ist damit am bedeutendsten. In Gruppe 2 sind alle Per-

---

8 Die Einteilung wird aus analytischen und forschungspraktischen Gründen vorgenommen, weil der Kreis von potentiellen Interviewpartnern durch die Einziehung von AG-Mitgliedern und nicht teilnehmenden, jedoch relevanten politischen Beobachtern deutlich vergrößert wird.

sonen zusammengefasst, die nur auf der Arbeitsebene mitwirken, während Gruppe 3 mit den so genannten „Beobachtern“ politische Akteure berücksichtigt, die nicht persönlich in die DIK eingebunden sind.

Die Auswahl der Interviewpartner erfolgt entlang dieser Gruppeneinteilung, anhand der Zahl ihrer Teilnahmen und ihres politischen Handlungsspielraumes. Vor diesem Hintergrund werden im Juni und Juli 2011 zunächst Experten aus Gruppe 1 schriftlich kontaktiert, wobei hierbei alle Plenarteilnehmer der muslimischen Seite, also sowohl Verbandsrepräsentanten als auch Einzelvertreter, sowie alle an der DIK beteiligten Bundesminister angeschrieben werden. Um weitere Perspektiven auf die Arbeit der DIK in die Gesamtanalyse einzubeziehen und um eingehende Absagen kompensieren zu können, werden in einer zweiten Runde in den Monaten Juli und August 2011 eine Reihe weiterer potentieller Interviewpartner, vor allem aus den Gruppen 2 und 3, kontaktiert. Am Ende der Befragungsphase können elf mündliche Experteninterviews mit einer Dauer von 35 bis 80 Minuten – inklusive Vor- und Nachgespräch – sowie eine schriftliche Befragung durchgeführt werden.<sup>9</sup>

Für die wissenschaftliche Weiterbearbeitung der Interviews wird bei den Gesprächen vereinbart, dass für die Auswertung nur die vom Experten freigegebene Fassung Verwendung findet. Dazu erhalten alle Interviewpartner die Abschrift der aufgezeichneten Gespräche in elektronischer Form und werden darum gebeten, vorgenommene Änderungen aus Gründen der Nachvollziehbarkeit farblich zu kennzeichnen.<sup>10</sup> Die autorisierte Interviewfassung wird dann zu Auswertungszwecken weiterbearbeitet und stellt die für diese Studie relevante Informationsquelle dar.

Parallel zu den zwölf Expertenbefragungen werden jeweils ein Gespräch mit der Behörde der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie mit dem Bundesministerium des Innern in Berlin durchgeführt. Da weder Minister Schäuble noch Staatsministerien Böhmer aus zeitlichen Gründen für ein Interview zur Verfügung stehen können, finden die Termine als Hintergrundgespräche mit thematisch verantwortlichen Mitarbeitern statt und werden aus diesem Grund nicht protokolliert.

---

9 Da aus Termingründen ein persönliches Gespräch nicht möglich ist, wird bei Karl-Heinz Meier-Braun (Mitglied in Arbeitsgruppe 3) eine schriftliche Befragung mit den gleichen Leitfragen durchgeführt.

10 Es wird ebenfalls festgehalten, dass im Fall einer ausbleibenden Rückmeldung das Interview in seiner zugestellten Fassung nach Ablauf der vereinbarten Frist als freigegeben angesehen wird. In zwei Fällen, beim Interview mit dem Islamrat und dem DIK-Einzelmitglied Kenan Kolat, findet dieses Verfahren Anwendung.

*Darstellung 1-1: Übersicht aller befragten DIK-Experten*

Akteur- gruppe	Name/Status	Funktion/Position/Beruf	Befragung am/ Freigabe am
Gruppe 1: Mitglieder des DIK-Plenums	<b>Badr Mohammed</b> Individueller Akteur	- Mitglied in der Arbeitsgruppe 3 - Generalsekretär des Europäischen Integrationszentrums Berlin	08.08.2011 24.08.2011
	<b>Nassir Djafari</b> Individueller Akteur	- Mitglied in der Arbeitsgruppe 3 - Volkswirt bei der KfW-Entwicklungsdatenbank	29.08.2011 25.09.2011
	<b>Kenan Kolat</b> Individueller Akteur	- Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland - Mitglied in Arbeitsgruppe 1 - Mitglied der zweiten DIK	14.09.2011 11.10.2011
	<b>Walid Nakschbandi</b> Individueller Akteur	- Manager der Holtzbrinck-Gruppe - DIK-Mitglied bis 2008	11.08.2011 16.08.2011
	<b>Ali Kizilkaya</b> Kollektiver Akteur	- Vorsitzender des Islamrates für die BRD - Mitglied in Arbeitsgruppe 1	04.08.2011 06.09.2011
	<b>Aiman A. Mazyek</b> Kollektiver Akteur	- Vorsitzender des Zentralrats der Muslime in Deutschland - Mitglied in Arbeitskreis 3	21.09.2011 13.10.2011
	<b>Ali Ertan Toprak</b> Kollektiver Akteur	- Stv. Vorsitzender der Alevitischen Gemeinde Deutschland - Mitglied der zweiten DIK	14.09.2011 17.10.2011
	<b>Dr. Ehrhart Körting</b> Kooperativer Akteur	- Berliner Senator für Inneres und Sport - Vertreter der SPD-Länder in der DIK - Mitglied der zweiten DIK	10.08.2011 26.08.2011
	<b>Brigitte Zypries MdB</b> Kooperativer Akteur	- Bundesministerin der Justiz - Mitglied des Deutschen Bundestags	11.08.2011 25.08.2011
Gruppe 2: Mitglieder der Arbeitsebene	<b>Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun</b> Einzelakteur	- Mitglied in Arbeitsgruppe 3 - Integrationsforscher	08.08.2011 19.08.2011
Gruppe 3: Beobachter der DIK	<b>Dr. Lale Akgün MdB</b> Einzelakteur	- Mitglied des Deutschen Bundestags - Islam-Beauftragte der SPD-Bundestagsfraktion - Stv. Mitglied im Innenausschuss des Deutschen Bundestags	04.08.2011 01.09.2011
	<b>Sibylle Laurischk MdB</b> Einzelakteur	- Mitglied des Deutschen Bundestags - Sprecherin der FDP-Fraktion für Integration und Migration	06.09.2011 30.09.2011

Quelle: Eigene Darstellung. Sortiert nach Akteurgruppe und Mitgliedsstatus. Die in der Tabelle aufgeführten Berufsbezeichnungen stammen aus den vier Teilnehmerlisten des DIK-Plenums sowie den durchgeführten Befragungen und gelten für den Konferenzzeitraum von 2006 bis 2009.

### 1.2.3 Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode und Gütekriterien

Die wissenschaftliche Auswertung von Experteninterviews wird standardmäßig mit Hilfe von interpretativen Techniken umgesetzt. Die oft in der Forschungspraxis angewendete freie Interpretation ist durch ihren hohen Grad an subjektiven Einflüssen – der Forscher liest das Interview und interpretiert es frei – und ihre nur rudimentär vorhandenen Verfahrensregeln jedoch kein geeignetes Auswertungsinstrument (Gläser/Laudel

2006: 43.). Stattdessen wird in dieser Arbeit auf etablierte Methoden in der qualitativen Sozialforschung Rückgriff genommen. Zu ihnen gehören die qualitative Inhaltsanalyse, die sozialwissenschaftliche Hermeneutik, die Diskursanalyse sowie die qualitative Konversationsanalyse (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 26). Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand kommt für die Interview-Auswertung die qualitative Inhaltsanalyse zum Einsatz, da sie als theoriegeleitete Analyseform besonders gut zur Strukturierung und Verarbeitung von Text- und Kommunikationsinhalten geeignet ist und das Material dabei methodisch kontrolliert in Schritten analysiert (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 76). Früh (2007) bezeichnet sie daher auch als eine „empirische Methode zur systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Mitteilungen“ (ebd.: 27).

In der praktischen Durchführung werden Dokumente in diesem Verfahren mit Hilfe eines Analyserasters auf relevante Informationen untersucht. Die aus dem Text herausgefilterten und zusammengefassten Informationen lassen sich anschließend induktiv Auswertungskategorien zuordnen und damit unabhängig vom Quelltext weiterverarbeiten. In diesem Prozess können sie umgewandelt, mit anderen Informationen synthetisiert, aber auch verworfen werden (Gläser/Laudel 2006: 44). Im Kontrast zu anderen qualitativen Verfahren weist die qualitative Inhaltsanalyse zwei besondere Stärken auf. Zum einen bleibt sie nicht am Text verhaftet, sondern entnimmt der Quelle Informationen und verarbeitet sie getrennt von ihr weiter. Zum anderen entwickelt sie ihre Kategoriensysteme ex ante und legt damit das Ordnungsschema vor der Analyse des Textes fest (ebd.). Der Auswertungsprozess der im Rahmen dieser Untersuchung inhaltsanalytisch bearbeiteten Experteninterviews orientiert sich dabei an den Empfehlungen von Mayring (2002) und Gläser/Laudel (2006) sowie an den Hinweisen von Blatter/Janning/Wagemann 2007.

Analog zu anderen quantitativen Methoden ist auch das Experteninterview einer Reihe von Fehlerquellen – wie sozialer Erwünschtheit, Interviewereinflüssen oder Frageereiheneffekten – ausgesetzt (Diekmann 2009: 544). Da sich quantitative Forschung grundsätzlich mit dem Problem einer mangelnden Durchführungsobjektivität konfrontiert sieht, werden in Anlehnung an Helfferich (2004) im gesamten Erhebungsprozess drei Gütekriterien berücksichtigt. Es handelt sich dabei (1) um die methodische Kontrolle über Offenheit, indem Eingriffe des Forschers bei der Erhebung von Daten minimiert werden. Das Prinzip der methodischen Kontrolle über Reflexivität beinhaltet (2), dass

die Interpretation von kommunikativ erzeugten Daten die eigentliche Kommunikation und ihre Begleitumstände reflexiv einbezieht. Mit methodischer Kontrolle über intersubjektive Nachvollziehbarkeit wird (3) versucht, neben einer umfangreichen Dokumentation des Forschungsprozesses die Anwendung kodifizierter und somit regelhafter Vorgehensweisen zu gewährleisten. Für das Gespräch selbst heißt das, „dass die Regeln des Interviewerverhaltens geklärt, festgehalten und überprüft werden und dass Verabredungen für den Umgang mit problematischen Interviewsituationen getroffen werden“ (ebd.: 139f.). Ferner wird nach dem Hinweis von Diekmann (2009), dass eine zu hohe Zahl von durchzuführenden und auszuwertenden Gesprächen aufgrund von Interviewereffekten oftmals eine gewichtige Fehlerquelle darstellt, die Zahl der Expertenbefragungen in dieser Studie auf maximal 15 Interviews begrenzt (ebd.: 545).

Vor Beginn einer inhaltsanalytischen Auswertung müssen die per Audiogerät aufgezeichneten Interviews zunächst schriftlich erfasst werden. Hierzu wird das Verfahren der wörtlichen Transkription eingesetzt und die Aufnahme in normalem Schriftdeutsch ohne Akzente, Dialekte, Betonungen und Kommentare wiedergegeben (Mayring 2002: 89ff.). Bei jedem der elf Termine wird zudem ein Gesprächsprotokoll angefertigt, das Aussagen zum Zustandekommen, der Motivation und Verständlichkeit des Experten sowie zur Atmosphäre und den äußeren Umständen beinhaltet (Helfferich 2004: 168).

#### **1.2.4 Wahlperioden 14 bis 16 als Untersuchungszeitraum der Studie**

Als Betrachtungszeitraum der Untersuchung dienen die Legislaturperioden 14 bis 16 des Deutschen Bundestags. Der gewählte Zeitabschnitt von 1998 bis 2009 hat den Vorteil, dass er (1) einen Vergleich der Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen vor und nach dem 11. September 2001 ermöglicht. Da die islamistischen Terroranschläge auf das New Yorker World Trade Center vielfach als Wendepunkt in den Beziehungen der westlichen Demokratien zum Islam bezeichnet werden, ist dieses Ereignis auch für diese Arbeit von besonderer analytischer Bedeutung. Daneben erfasst die Zeitspanne von elf Jahren ebenso (2) verschiedene Regierungskoalitionen auf Bundesebene (Rot-Grün sowie Schwarz-Rot) und macht es aufgrund ihrer Dauer (3) möglich, auch längerfristige Entwicklungen in der Integrationspolitik zu identifizieren. Hinzu kommt, (4) dass die erste Islam Konferenz nach ihrer vierten Plenumssitzung im Juni 2009 beendet wird und somit erst ab diesem Zeitpunkt eine abschließende Bewertung der Ergebnisse und der Konferenzeffekte auf die nationale Integrationspolitik geleistet werden kann.



### 1.3 Vorgehen und Aufbau der Untersuchung

Die Betrachtung und Analyse der ersten Deutschen Islam Konferenz findet in insgesamt fünf Teilschritten statt. In Kapitel 2 werden die methodischen und begrifflichen Grundlagen der Untersuchung gelegt und der analytische Rahmen ausgearbeitet. Hierzu wird zunächst eine Annäherung an den Integrationsbegriff vorgenommen und ein für diese Arbeit grundlegendes Verständnis von Eingliederungsabläufen und deren zentralen Dimensionen entwickelt. Es folgt eine Einführung in die Politikfeldanalyse, die sich als anwendungsorientiertes Teilgebiet der sozialwissenschaftlichen Forschung mit der Untersuchung konkreter Policies auseinandersetzt und damit für den Einsatz in der vorliegenden Fallstudie prädestiniert ist. Innerhalb des methodischen Bezugsrahmens konzentriert sich die Betrachtung in der Folge auf den von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf entwickelten Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, der als Analysemodell der Arbeit fungiert. Eine Operationalisierung des theoretischen Rahmens entlang der eingangs formulierten Forschungsfragen schließt den ersten Arbeitsabschnitt ab.

Die Behandlung des institutionellen Kontexts der Islam Konferenz beginnt in Kapitel 3 und wird später in Kapitel 5 abgeschlossen. Der institutionelle Kontext strukturiert die Interaktionen aller an der DIK beteiligten Akteure und beeinflusst damit die Konferenz-Ergebnisse in spezifischer Art und Weise. Aus diesem Grund wird in Kapitel 3 zunächst die Gruppe der Muslime in Deutschland und ihre ausdifferenzierte Verbandslandschaft behandelt. Hiermit sollen nicht nur Daten über die Größe, Struktur und den Organisationsgrad der muslimischen Gemeinschaft ermittelt, sondern bereits erste Informationen über die Verbandsteilnehmer der ersten Deutschen Islam Konferenz gewonnen werden. Der weitere Kapitelverlauf widmet sich einer Bestandsaufnahme der wesentlichen Integrationsdefizite von Migranten mit islamischem Hintergrund. Dazu werden eine Reihe von zentralen Indikatoren betrachtet und hierbei auch die Perzeption des Islams in Form von gesellschaftlichen Einstellungen und Islambildern in den Problemaufriss einbezogen und diskutiert. Auf dieser Grundlage werden schließlich vier Herausforderungen und Handlungsfelder für die deutsche Integrationspolitik diagnostiziert und damit ein Set an Problemen ausgearbeitet, dem sich die erste Islam Konferenz gegenübergestellt sieht.

Die Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen im Zeitraum von 1998 bis 2009 wird in Kapitel 4 als weiterer Bestandteil des institutionellen DIK-Kontexts eingehend behandelt. Die Darstellung ist für eine adäquate Einordnung der ersten Deutschen

Islam Konferenz unentbehrlich. Aus diesem Grund werden die wichtigsten integrationspolitischen Initiativen und Projekte des Politikfelds in den Legislaturperioden 14 bis 16 behandelt und zentrale inhaltliche Entwicklungslinien und Meilensteine herausgearbeitet. Der bis dahin stark exekutiv geprägte Blick wird in einem zweiten Schritt durch eine Parteien-Perspektive ergänzt. Dazu werden die integrationspolitischen Vorstellungen der in diesem Zusammenhang bedeutsamen Bundestagsparteien ausgearbeitet. Das geschilderte Vorgehen dient nicht nur dazu, einen detailreichen Einblick in die deutsche Integrationspolitik zu erhalten, sondern liefert ebenfalls wertvolle Informationen, die für die Bestimmung von Handlungsorientierungen und Akteurkonstellationen im späteren Verlauf von Relevanz sind.

Nachdem die Behandlung des institutionellen Kontexts mit der Bestandsaufnahme des politischen und rechtlichen Rahmens der DIK in Kapitel 5 abgeschlossen ist, richtet sich der Untersuchungsschwerpunkt in der Folge auf die erste Deutsche Islam Konferenz. Zunächst stehen die Entstehungsgeschichte, die Konzeption, das Agenda-Setting sowie der Aufbau und zeitliche Ablauf der Dialogarbeit im Mittelpunkt des Interesses. Auf Grundlage der gewonnenen Informationen werden anschließend die Auswirkungen und Folgen der identifizierten Konferenzmerkmale auf die Arbeit der Dialogeinrichtung kritisch beleuchtet. In einem nächsten Schritt rückt die Zusammensetzung des Plenums, das neben staatlichen Vertretern auch die organisierten und nicht-organisierten Repräsentanten der muslimischen Gemeinschaft umfasst, ins Zentrum der Analyse. Hierbei werden auch ihre Handlungsorientierungen und die sich aus der personellen Zusammensetzung ergebenden Akteurkonstellationen genauer beleuchtet. Die Konferenzergebnisse, die das inhaltliche Substrat des Dialogprozesses zwischen Muslimen und autochthoner deutscher Gesellschaft, und den öffentlichen Bewertungsmaßstab für den Erfolg der ersten Islam Konferenz darstellen, werden im Anschluss detailliert betrachtet und untersucht. In einem letzten Schritt folgen in einer Gesamtbetrachtung die Analyse und Einordnung der Effekte und Implikationen der DIK für die nationale Integrationspolitik in Deutschland.

Kapitel 6 fasst schließlich die Erkenntnisse dieser Studie mit Hilfe von sieben Thesen prägnant zusammen.

## **2 Theoretischer Rahmen, Integrationsbegriff und Analyseansatz**

Für eine mehrschichtige Untersuchung der jüngeren Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen mit Schwerpunkt auf der ersten Deutschen Islam Konferenz bedarf es zunächst der weitergehenden Klärung wichtiger Begriffsgegenstände, der Vorstellung des wissenschaftlichen Vorgehens sowie der Entwicklung eines analytischen Rahmens, mit dessen Hilfe Werkzeuge für den Untersuchungsablauf gewonnen werden können. Aus diesem Grund sollen im folgenden Kapitel die theoretischen und methodischen Grundlagen der Studie behandelt werden. Dazu wird zunächst eine Annäherung an den Integrationsbegriff vorgenommen und mit Hilfe von sozialwissenschaftlichen Konzepten versucht, eine grundlegende Vorstellung von Integrationsprozessen, seinen Akteuren und Einflussfaktoren zu entwickeln. Nachdem dieser Schritt abgeschlossen ist, folgt eine Vorstellung der Politikfeldanalyse, die als interaktions- und anwendungsorientierter Wissenschaftsansatz den methodischen Bezugsrahmen bildet. Nach der Einführung in die Theorielandschaft der Politikfeldanalyse richtet sich der Fokus hierzu auf ihren akteur- und strukturzentrierten Theoriestrang. Mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wird nach eingehender Diskussion das Analysemodell der Untersuchung vorgestellt und dem Forschungsgegenstand entsprechend operationalisiert.

### **2.1 Integrationsverständnis und zentrale Faktoren von Eingliederungsprozessen**

Für die Betrachtung, Einordnung und Analyse von Eingliederungsproblemen und politischen Integrationsmaßnahmen ist es notwendig, für diese eine entsprechende Verständnisgrundlage von Integration zu entwickeln. Aus diesem Grund sollen nun der Begriffsinhalt sowie Abläufe, Akteure und wesentliche Einflussfaktoren vorgestellt werden. Ziel dieser Betrachtung ist die Entwicklung einer elementaren Vorstellung von Integrationsprozessen, die als Basis für diese Arbeit dienen soll.

#### **2.1.1 Systemintegration vs. soziale Integration**

Die Verwendung und Bedeutung des Begriffs Integration ist in der deutschen Sprache vielfältig. Je nach wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und gesellschaftlichem Kontext werden mit diesem Begriff unterschiedliche Sachverhalte und Vorgänge beschrieben. Im technischen Sektor etwa versteht man unter Integration die Zusammensetzung einzelner Module, in der Mathematik die Ermittlung von Stammfunktionen, in der Be-

triebswirtschaft den Zusammenschluss von Firmen unter einer einheitlichen Unternehmensführung und in der politischen Sphäre werden damit oftmals Bestrebungen zur Herstellung einer politischen Einheit von zwei oder mehreren Staaten zusammengefasst.

Übergeordnet lässt sich unter Integration nach Esser (2001) der Zusammenhalt von Teilen in einem systematischen Ganzen verstehen, gleichgültig worauf dieser Zusammenhalt zunächst einmal beruht. Die Teile sind dabei ein nicht wegzudenkender und integraler Bestandteil des Ganzen. Durch ihren Zusammenschluss grenzt sich das System von seiner Umwelt ab und wird durch diesen Vorgang erst als System sichtbar und identifizierbar (ebd.: 1).<sup>11</sup> Den theoretischen Gegenbegriff zu Integration bilden Segregation bzw. Desintegration (Peters 1993: 92; Löffler 2011a: 12). In diesem Fall stehen die zuvor beschriebenen Teile ohne Beziehung und losgelöst nebeneinander, wodurch sich kein in einer Umgebung identifizierbares System herausbilden kann (Esser 2001: 1). Die Integration von Systemen ist „somit über die Existenz von bestimmten Relationen der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen den Einheiten und der Abgrenzung zur jeweiligen Umwelt definiert“ – also über ihrer Interdependenz (ebd.). Je nach Ausprägung dieser Relation kann ein System stark oder schwach integriert sein.

Hieran anknüpfend soll mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit und in Anlehnung an David Lockwood grundlegend zwischen Systemintegration und sozialer Integration differenziert werden. Bei der Eingliederung von (muslimischen) Zuwanderern und Personen mit Migrationshintergrund handelt es sich folglich um soziale Integration. Unter dieser versteht Lockwood (1979) „the orderly or conflictual relationships between the actors“ eines sozialen Systems (ebd.: 125). Er beschreibt damit die konflikthafte Beziehung von Akteuren, die sowohl Individuen als auch menschliche Kollektive sein können, untereinander sowie zu gesellschaftlichen Teilbereichen und zur Gesellschaft als Ganzes (Gestring/Janßen/Polat 2006: 11).<sup>12</sup> Als Synonym für soziale Integration von Individuen wird in der Literatur mitunter auch der Terminus der gesellschaftlichen Integration verwendet (Löffler 2011a: 12). Systemintegration hingegen beschreibt „the orderly relationships between the parts“, also den Zusammenhalt von

---

11 Integration ist indes nicht mit Migration gleichzusetzen, wenngleich sich die Begriffe inhaltlich überschneiden. Unter Migration werden allgemein Bewegungen von Personen und Personengruppen im nationalen wie internationalen Raum zusammengefasst, die einen dauerhaften Wohnortwechsel bedingen (Han 2005: 7). Es geht also um Zu- und Abwanderung, aber nicht um die Frage, ob, wie und in welchem Umfang Migranten in eine Gesellschaft eingebunden werden.

12 Löffler (2011a) nennt den Zusammenschluss von Individuen zu Gruppen – z.B. in Form von Vereinen, Familien, Ehen, Berufsverbänden, Glaubensgemeinschaften, Immigranten oder Protestbewegungen – in diesem Zusammenhang ebenfalls „soziale Systeme“ (ebd.: 15).

gesellschaftlichen Subsystemen insgesamt (Lockwood 1979: 125; Esser 2009: 358).<sup>13</sup> Mit dem Begriff Integration wird im Folgenden inhaltlich also immer soziale Integration im Sinne von Lockwood (1979) beschrieben.

Diese Definition kann in einem weiteren Schritt analytisch in zwei Teilaspekte differenziert werden. Sobald es sich um die Art und Weise sowie die inhaltlichen Voraussetzungen handelt, unter denen sich ein Element, ein Teil oder ein Subsystem in ein Gesamtsystem eingliedert, kann von „Integration als Prozess“ gesprochen werden (Löffler 2011a: 12). Im Fall dieser Untersuchung sind damit Faktoren gemeint, die den Eingliederungsprozess von muslimischen Migranten etwa in den Arbeitsmarkt oder das Bildungssystem unterstützen oder ihn behindern. Wird der Begriff jedoch absolut gesetzt, dient es dazu, das Ausmaß des Zusammenhaltes sowie die Funktionsfähigkeit eines Systems darzustellen. Integration ist hierbei als „Ziel, Resultat oder Zustand“ zu verstehen (ebd.). Mit Blick auf Muslime bedeutet dies, dass der Eingliederungsstand der Gruppe mit Hilfe von statistischen Indikatoren ermittelt und analysiert werden kann.<sup>14</sup>

Aufbauend auf dieser ersten groben Begriffsannäherung, soll das Integrationsverständnis dieser Arbeit mit Hilfe zentraler sozialwissenschaftlicher Konzepte, die auf Lockwoods Unterscheidung von Systemintegration und sozialer Integration basieren, weiter verfeinert werden. Zu berücksichtigen ist hierbei, wie Münch (1997) mit seiner Inventur verschiedener soziologischer, wirtschaftlicher und politischer Ansätze belegt, dass bis dato keine Theorie eine ausreichende Erklärungskraft für alle Aspekte von Integration als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung liefert (ebd.: 103).<sup>15</sup> Er schlussfolgert aus dieser Beobachtung, dass für die Beantwortung spezifischer Fragestellungen daher immer auch ein Rückgriff auf bestimmte Beiträge einzelner Theoriesätze notwendig ist (ebd.). Diesem Vorschlag wird nachgehend gefolgt.

### **2.1.2 Eingliederungsprozesse – grundlegende Abläufe, Akteure und Einflüsse**

Bereits bei einer groben Betrachtung des sozialwissenschaftlichen Integrationsdiskurses lässt sich ein breites Spektrum von unterschiedlichen Integrationskonzepten ausmachen. Sie basieren jedoch im Grunde alle direkt oder indirekt auf den frühen Arbeiten der Migrationsforschung, deren Ausgangspunkt die Integrationskonzeption der Sozialöko-

---

13 Zu den Mechanismen der Systemintegration siehe vertiefend bei Esser 2001: 6ff.

14 Die zwei genannten Dimensionen werden von Friedrichs/Jagodzinski (1999) auch als relationale und absolute Aspekte von Integration bezeichnet (ebd.: 12ff.).

15 Münch (1997) sekundiert, dass Integration mittlerweile nicht mehr nur allein Angelegenheit nationalstaatlicher Gesellschaften ist, sondern oftmals auch eine Sache supranationaler und globaler Einheiten (ebd.: 66).

nomen Robert E. Park, Ernest W. Burgess und Roderick D. McKenzie darstellt (Lehmann 2001: 17). Die Wissenschaftler untersuchen in der Stadt Chicago Mitte der 1920er Jahre unterprivilegierte Wohnquartiere und stellen bei ihrer Analyse fest, dass in der Generationenfolge eine immer stärkere Anpassung der neu zugezogenen Migranten an die einheimische Umgebung stattfindet (ebd.). Aus ihren Beobachtungen entwickeln sie das so genannte „Three-Generation-Assimilation-Cycle“-Modell (vgl. Park/Burgess/McKenzie 1967). Dieses beinhaltet die Vorstellung von einem gesetzmäßig verlaufenden Prozess, bei dem sich die räumliche Segregation und die soziale, kulturelle und sprachliche Separierung von Migranten mit der Zeit auflösen und alle Fremdheit spätestens nach der dritten Generation verschwunden ist (Han 2006: 25). Die Auswirkungen dieses Prozesses erstrecken sich jedoch nicht nur einseitig auf den Personenkreis der Migranten, sondern ebenso auf die Aufnahmegesellschaft. Deren Aufgabe besteht vor allem darin, den Zuwanderern Strukturen „zu öffnen und diese aufzunehmen“ (Hildebrandt/Bendel 2006: 12). Der von Park/Burgess/McKenzie (1967) postulierten Assimilationsthese wird wissenschaftlichen Diskurs der Folgejahre immer wieder entgegnet und der argumentative Fokus dabei auf Faktoren, wie Motivation, Migrationsverlauf und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, gelegt oder auf empirisch beobachtete Phänomene wie Re-Ethnisierungen der dritten Generation und die Entstehung von abgeschotteten ethnischen Gemeinden verwiesen (Kalter 2008: 14; Treibel 2008: 96).

Neuere Ansätze in der Integrationsforschung beinhalten vor diesem Hintergrund zumeist noch die Idee einer partiellen Assimilation, die jeweils in unterschiedlichem Tempo und in verschiedenen Kontexten abläuft. Die vollständige Assimilation wird in diesem Zusammenhang zudem als normatives Konzept abgelehnt (Treibel 2008: 108ff.).<sup>16</sup> Sackmann (2006) liefert diesbezüglich eine gute systematische Aufbereitung des Forschungsstandes. Ihre Überlegungen beinhalten einerseits Bestandteile von Theorien, die kulturelle Unterschiede zwischen Migranten und Mehrheitsgesellschaft als wesentlichen Faktor für die Erklärung von Assimilations- und Integrationsverläufen ansehen. Sie berücksichtigt auf der anderen Seite jedoch auch Überlegungen, die vorhandene Strukturen und Integrationskonzepte von Zuwanderungsgesellschaften als entscheidend ansehen. Im ersten Fall hängt der Integrationserfolg von den Migranten ab, im zweiten Fall ist vor allem die Gesellschaft dafür verantwortlich (ebd.: 14). Anhand

---

16 Schneider (2011) vertritt im direkten Zusammenhang sogar die Auffassung, dass erzwungene Assimilation in Form der Aufgabe der eigenen Identität dem GG widerspreche, „da die personale Identität des Menschen durch das Grundrecht auf Achtung der Menschenwürde in Art. 1 I GG und durch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG geschützt ist“ (ebd.: 11).

dieser Unterscheidungslinie in Akkulturations- und Inklusionsleistungen werden ihre Ausführungen unter Einziehung weiterer Autoren – insbesondere von Hartmut Esser – nachfolgend vertieft und diskutiert.<sup>17</sup> Es wird mit diesem Schritt insgesamt das Ziel verfolgt, ein grundlegendes Verständnis von Integrationsprozessen, ihren Akteuren und Einflussfaktoren zu gewinnen. Da die Materie quantitativ umfangreich und qualitativ anspruchsvoll ist, wird die Darstellung überblicksartig verbleiben und sich auf die wichtigsten Aspekte konzentrieren.

### **2.1.2.1 Akkulturation als Anpassungsleistung von Zuwanderern**

In Anlehnung an Berry (1984) löst sich die jüngere Integrationsforschung von der Bezeichnung Assimilation als Oberbegriff von Eingliederungsprozessen. Er wird ersetzt durch die Bezeichnung Akkulturation, die wiederum abstrakt das Erlernen von kulturellen Gepflogenheiten durch Zuwanderer in einer neuen Umwelt umschreibt. Akkulturation kann abhängig davon, ob sich ein Migrant zum sozialen System der Aufnahmegesellschaft oder zum sozialen System der eigenen ethnischen Gruppe zugehörig fühlt, unterschiedliche Ausprägungen haben (Esser 2006b: 24). So ist komplette Assimilation – also der Prozess einer langsamen Angleichung über Generationen an eine Mehrheitsgruppe, die mit dem Erreichen der Ununterscheidbarkeit beendet ist – nur eine Akkulturationsform von insgesamt vier Varianten (Esser 2001: 18). Eine weitere Form ist die doppelte Orientierung, die auch als multiple Inklusion oder Mehrfachintegration bezeichnet wird, bei der Gruppenbezüge aufrechterhalten werden, jedoch die Eingliederung in die Mehrheitsgesellschaft vorangetrieben wird. Sie ist ein empirisch eher seltener Fall, da sie die „gleichzeitige Einbindung in mehrere soziale Kontexte“ verlangt (Esser 2009: 361). Als Indizien für diese Ausprägung nennt Esser (2001) unter anderem Mehrsprachigkeit oder eine vorhandene Mischung der sozialen Verkehrskreise (ebd.: 20). Unter Separation ist drittens die Zurückweisung von Akkulturationsanforderungen zu verstehen. Das heißt, dass die Einbindung in die eigene ethnische Gruppe vorhanden sein kann, dies jedoch nicht für die Einbindung in die Aufnahmegesellschaft zutrifft (Esser 2009: 362).<sup>18</sup> Als vierte Ausprägung nennt Sackmann (2006) Marginalisierung. Mit diesem Modus wird das Fehlen von identifikativen sowie emotionalen Orientierungen von Individuen in Bezug auf die eigene ethnische Gruppe beschrieben (ebd.: 29).

---

17 Für Integration wird in der Literatur gelegentlich auch der Terminus „Inklusion“ verwendet.

18 Nach Sackmann (2006) setzt Separation die Existenz einer Gruppe voraus, bei der eine genügend große Anzahl von Gruppenmitgliedern das Separationsziel verfolgt (ebd.: 31). Das Modell von Parallelgesellschaften ist ein gutes Beispiel für diese spezifische Akkulturationsform.

Die genannten Akkulturationstypen können sich inhaltlich fast durchweg auf vier Dimensionen beziehen (Treibel 2008: 141). Demnach lassen sich ihnen vier Grundprozesse sowie entsprechende Dimensionen zuordnen. Esser (2001) zählt zu diesen Kernprozessen Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation (Han 2005: 65). Unter Kulturation versteht er den Erwerb von kognitiven Fähigkeiten, also Wissen, Fertigkeiten und kulturelle Vorstellungen, die Einzelpersonen zur Teilhabe an einer Gesellschaft benötigen. Als Platzierung wird indessen die strukturelle Integration in Form sozialer Positionen in wichtigen gesellschaftlichen Bereichen, etwa dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, bezeichnet und unter Interaktion fallen soziale Kontakte, die Einbindung in soziale Netzwerke sowie Partizipation in der Öffentlichkeit (Esser 2006b: 26). Mit Identifikation schließlich wird begrifflich die subjektive Verortung von Individuen innerhalb einer Gesellschaft erfasst (Esser 2001: 12). Zwischen den genannten Dimensionen herrschen vielfältige Wechselwirkungen. So muss z.B. ein gewisser Grad an Kulturation bei Zuwanderern vorhanden sein, damit ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt der BRD oder andere Netzwerke erfolgreich sein kann. Die genannten Grundprozesse und Dimensionen lassen sich wie folgt darstellen.

*Darstellung 2-1: Grundlegende Prozesse und Dimensionen von Akkulturation*

Grundprozesse	Dimensionen	Aspekte und Beispiele
Kulturation	Kognitiv	Wissen, Fertigkeiten, Kompetenz, Humankapital
Platzierung	Strukturell	Rechte, Bildung, Einkommen, Positionen
Interaktion	Kulturell bzw. sozial	Netzwerkposition, kulturelles und soziales Kapital
Identifikation	Identifikativ bzw. emotional	Identität, Solidarität, Werte, Bürgersinn

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Esser 2001: 40, 2006a: 8, 2006b: 27, 2009: 359ff; Sackmann 2006: 31, 34; Kalter 2008: 20ff.

Die aufgeführten Akkulturationsformen und -dimensionen lassen sich auch in Relation zueinander setzen und mit Beispielen versehen. Dieser Schritt wird zur besseren Übersicht wiederum in tabellarischer Form vollzogen. Da Sackmann (2006) die Strukturdimension in diesem Fall nicht berücksichtigt, wird sie ergänzend aufgenommen.



*Darstellung 2-2: Akkulturationsformen und -dimensionen auf Migrantenseite*

		Akkulturationsdimensionen			
		Kognitiv	Strukturell	Kulturell	Identifikativ
Akkulturationsformen	Assimilation	Gute Sprachbeherrschung	Integration in den Arbeitsmarkt des Zuwanderungslandes	Vertrautheit mit der Kultur des Einwanderungslandes	Orientierung auf Zuwanderungsgesellschaft
	Doppelte Orientierung	Bilinguale Sprachbeherrschung	Einbindung in den Arbeitsmarkt des Einwanderungslandes und der Herkunftsgruppe	Vertrautheit mit beiden Kulturen	Doppelte Orientierung
	Separation	Beherrschung der Sprache der Herkunftsgruppe	Einbindung in den (inneren, ethnischen) Arbeitsmarkt der Herkunftsgruppe	Vertrautheit mit der Kultur der Herkunftsgruppe	Orientierung auf die Herkunftsgruppe
	Marginalisierung	Doppelte Sprachlosigkeit	Keine Arbeitsmarktintegration, Erwerbslosigkeit	Mangelnde Vertrautheit mit beiden Kulturen	Keine Gruppenorientierung

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Ergänzung basierend auf Esser 2001: 8ff.; Sackmann 2006: 34.

Während die Beschäftigung mit Akkulturationsformen bisher aus der Perspektive der Zuwanderer vorgenommen worden ist, ist es nun notwendig, auch Einflüsse zu betrachten, die sowohl von den Migranten als auch von der Zuwanderungsgesellschaft gemeinsam ausgehen. Als wichtiger Faktor ist hierbei der Grad an kultureller Differenz zwischen Zuwanderern und autochthoner Bevölkerungsgruppe zu nennen. So können gravierende kulturelle Unterschiede zumindest aus kurzfristiger Perspektive eine umfassende Assimilation eher unwahrscheinlich machen bzw. erheblich erschweren (ebd.: 38). Aus Sicht der Zuwanderer können zudem Einstellung und Motivation zu Akkulturationsmöglichkeiten als essentieller Einflussfaktor und auf Seiten der Einwanderungsgesellschaft Toleranz gegenüber kulturellen Differenzen und eine grundsätzlich positive Einstellung zur der Integration von Migranten als einflussreiche Faktoren genannt werden (ebd.). In diesem Kontext ist außerdem relevant, welche Akkulturationsziele Migranten verfolgen und welche konkreten Zielvorstellungen in der Zuwanderungsgesellschaft vorhanden sind.<sup>19</sup> Letztere können sich in einem Spektrum zwischen umfassender Assimilation bis hin zu weitgehender Segregation bewegen.

Für ein adäquates Verständnis der Zielvorstellungen einer Aufnahmegesellschaft, die für Integrationsabläufe ein wichtiger Faktor sind, ist es notwendig, drei zentrale Fragen zu beantworten. So muss nach Sackmann (2006) geklärt werden, was (1) mit Vorstellungen gemeint ist, in welcher Form und auf welche Art und Weise sie (2) Einfluss

<sup>19</sup> Zu „Integrationsproblemen“ kommt es folglich dann, wenn sich die Akkulturationsziele der beiden Gruppen in bestimmten Konstellationen entgegenstehen.

auf Eingliederungsprozesse nehmen und ob Gesellschaften (3) zwischen Akkulturationszielen frei wählen können. Mit Gesellschaftsvorstellungen ist nicht die Meinungsgleichheit aller Mitglieder einer Gemeinschaft gemeint. Vielmehr lassen sich unter ihnen Themen und Fragestellungen und sowie Fokusveränderungen in den Debatten verstehen, die von ihnen im Zeitverlauf geteilt werden (ebd.: 44). Diese Vorstellungen spiegeln sich direkt, etwa in Programmen von politischen Parteien, aber auch in bestimmten Policy-Maßnahmen, wider, können sich aber auch indirekt artikulieren, in dem sie allen Beteiligten Informationen darüber geben, „ob Zuwanderer gesellschaftlich erwünscht sind, welche erwünscht sind und was von ihnen hinsichtlich ihrer Akkulturation erwartet wird“ (ebd.). Gesellschaftliche Vorstellungen können jedoch nicht beliebig geändert werden, weil die Bestimmung von Akkulturationszielen einer Reihe von Restriktionen unterliegt. So erweist sich ihre gezielte Beeinflussung als schwierig und kaum steuerbar. Auch sind diese eng mit Grundprinzipien, die z.B. in Verfassungen und Rechtsordnungen verankert sind, verwoben und können damit nicht ohne Weiteres in einzelnen Bereichen außer Kraft gesetzt werden (ebd.).

#### **2.1.2.2 Integration als reziproker und multidimensionaler Prozess**

Nach diesem grobflächigen Blick auf Akkulturationsabläufe und Faktoren, die sowohl getrennt als auch im Zusammenspiel von Migranten und Mehrheitsgesellschaft Einfluss auf diese Prozesse nehmen, muss in einem nächsten Schritt noch erörtert werden, in welchen Feldern und unter welchen Voraussetzungen Eingliederung als erfolgreich angesehen werden kann. Die Frage ist also, wann ist soziale Integration im Sinne von Lockwood abgeschlossen?

Löffler (2011a) schlägt in Anlehnung an Peters (1993) ein Zwei-Ebenen-Modell der Integration vor, das sich auch an die in Kapitel 2.1.1 vorgenommene Unterscheidung von Integration als „Prozess“ und als „Ziel, Resultat oder Zustand“ anschließt und die in Kapitel 2.1.2.1 vorgestellten vier Akkulturationsdimensionen in ähnlicher Form aufgreift. Unter strukturell-funktionaler Integration versteht er die äußere Eingliederung von Personen und sozialen Einheiten in die Strukturen der Gesellschaft, in Politik, Wirtschaft, Bildung und ins soziale System (Löffler 2011a: 18). Hierbei stellt das äußere Verhalten das Integrationskriterium dar. Als zweite Ebene nennt er die kulturell-identifikatorische Integration, die sich auf das „Bewusstsein kultureller Zusammengehörigkeit und den Grad der emotionalen Bindung an das Gesamtsystem“ bezieht (ebd.). Für diese

sind die inneren Einstellungen ein wesentliches Kriterium. Im Zusammenspiel ergeben beide Ebenen schließlich eine vollumfassende Integration, bei der die strukturell-funktionale Eingliederung abgeschlossen ist und parallel auch eine kulturell-identifikatorische Anpassung stattgefunden hat. Sackmann (2006) ergänzt diesbezüglich, dass von (positiver) Integration gesprochen werden kann, wenn bestimmte Problemanzeigen, die mittels Indikatoren erhoben werden, nicht mehr vorliegen (ebd.: 45).

Zentral ist in diesem Zusammenhang, dass beide Integrationsebenen sowohl eine individuelle Perspektive als auch die Perspektive des aufnehmenden Systems enthalten. Mit Blick auf Ebene 1 heißt das nunmehr, dass sich der jeweilige Zuwanderer aktiv in die gesellschaftlichen Strukturen akkulturieren muss, während die Gesellschaftsstrukturen entsprechende Inklusionsmechanismen anbieten sowie Mittel und Möglichkeiten für diese Aufnahme bereithalten müssen (Löffler 2011a: 20). Die Ebene der kulturell-identifikatorischen Integration beinhaltet einerseits den individuellen Grad der Anpassung an die Kultur der Aufnahmegesellschaft. Auf der anderen Seite aber auch, dass kulturelle Inklusionsbedingungen, die eine Gesellschaft schafft, eine wichtige Rolle einnehmen (ebd.). Für sein Zwei-Ebenen-Modell der Integration leitet Löffler (2011a) ökonomische, politische, kulturelle und soziale Integration als zentrale Eingliederungsfelder ab (ebd.: 20, 29ff.). Diese ergeben sich in ähnlicher Form auch aus dem Modell von Esser (2001) und werden auch von Sackmann (2006) sowie Hildebrandt/Bendel (2006) mit geringfügigen begrifflich-inhaltlichen Modifikationen benannt.

### **2.1.3 Stärken und Defizite ausgewählter Konzepte**

Die vorangegangenen, vornehmlich theoretischen Überlegungen lassen sich mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Modelle und Integrationskonzepte, die für sich jeweils verschiedene Akzentuierungen einzelner Akkulturationsformen und -Ziele aufweisen, in einen plastischen Kontext überführen. Mit dessen Hilfe können nicht nur das breite Akkulturationsspektrum zwischen vollkommener Anpassung und weitgehender Separation illustriert, sondern gleichzeitig auch Stärken und Schwächen bestimmter Ansatzrichtungen anschaulich dargestellt werden. Aus diesem Grund werden nun eine Reihe von Beispielen aus der Integrationsdebatte diskutiert. Unter Einbeziehung der hierbei gewonnenen Erkenntnisse wird im Anschluss die Erarbeitung einer Verständnisgrundlage von Integration abgeschlossen.

In assimilations-fokussierten Ansätzen, in denen die Anpassungsbereitschaft von Zuwanderern zentral ist, liegt die Akkulturationsleistung im Wesentlichen auf der Migrantenseite und wird von den Zuwanderungsgesellschaften maßgeblich vorgegeben. Als klassische Beispiele lassen sich das zuvor aufgeführte „Three-Generation-Assimilation-Cycle“-Modell von Park/Burgess/McKenzie (1967), der umfassend weiterentwickelte Ansatz von Gordon (1964) oder das Konzept der „Segmented Assimilation“ nennen (vgl. Hoffmann-Nowotny 1998: 326ff.; Han 2006: 28ff.; Kalter 2008: 14f.; Höllmann 2011: 32ff.). In der Bundesrepublik wird in dieser Tradition in jüngerer Vergangenheit immer auch wieder die Idee einer deutschen Leitkultur diskutiert. Bei dem Begriff, der für die Bundesrepublik maßgeblich von dem CDU-Politiker Friedrich Merz geprägt wird, handelt es sich um kein ausgearbeitetes Konzept oder Modell.<sup>20</sup> Dennoch folgt die sich dahinter verbergende Vorstellung der Tradition der Assimilationsansätze und fordert von den in der Bundesrepublik lebenden Zuwanderern eine klare Anpassungsleistung an kulturelle Werte und Normen sowie die deutsche Sprache (Merz 2000: 3).<sup>21</sup> In den genannten Beispielen entscheidet also vor allem die Anpassungsbereitschaft der Zuwanderer, ob und in welchem Umfang es zur Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft kommt. Letztere kann Assimilationsprozesse zwar unterstützen oder im Gegenzug behindern, die Einwanderungsgesellschaft insgesamt hat jedoch keine zentrale Bedeutung für diese Erklärungsmodelle (Sackmann 2006: 57). Löffler (2011b) sieht in der Akkulturationsform Assimilation außerdem den entscheidenden Vorteil, dass sie die Ungleichheitsfalle beseitigt, indem sie kulturelle Ursachen der sozialen Benachteiligung von Migranten aufhebt (ebd.: 62).

Ein geringes Maß an Akkulturationsleistungen von Migranten erlangen hingegen Ansätze, die die Gesellschaftseingliederung vornehmlich durch Integration in die wichtigsten Funktionssysteme vorsehen. In diesen Fällen liegt das Gewicht vor allem auf der zu erbringenden Integrationsleistung der Einwanderungsgesellschaft und auf der Inklusion in den Arbeitsmarkt als zentrales Funktionssystem (Sackmann 2006: 58). In diesen Theoriestrang sind das Konzept der multikulturellen Gesellschaft, dessen Ursprünge in Kanada liegen, oder auch das Modell von Parallelgesellschaften einzuordnen (vgl. Geiß-

---

20 Die Leitkultur-Idee stammt von Bassam Tibi. Er bezieht sie aber nicht auf Deutschland, sondern auf Europa. Vertiefend zum Thema siehe Tibi 1998; Pautz 2005; Lammert 2006; Novak 2006.

21 Obwohl es sich bei der Leitkultur um einen unscharfen Begriff handelt, wird die auf sie abzielende Frage, ob „sich Ausländer, die in Deutschland leben, im Konflikt an der deutschen Kultur ausrichten sollen“, im Jahr 2008 von 78 Prozent in einer Meinungsumfrage des Institutes für Demoskopie Allensbach mit „Ja“ beantwortet (Petersen 2008: 5). Foroutan (2010) vermutet einen Grund für die starke Popularität der Leitkulturvorstellung in dem Umstand, dass sie für viele Menschen in Zeiten anhaltender gesellschaftlicher Verunsicherung eine Art identitäre Konstante darstellen könnte (ebd.: 14).

ler 2003; Micus/Walter 2006, 2007; Nowak 2006; Löffler 2011b).<sup>22</sup> Das grundlegende Leitbild dieser Ansätze stellt vollkommen andere Anforderungen an die Integration von Migranten. Böttiger (2005) konstatiert, dass in beiden Fällen die Notwendigkeit zur kulturellen Anpassung faktisch entfällt (ebd.: 123). Die ethno-kulturelle Pluralität der Zuwanderer bleibt damit größtenteils bewahrt und verschmilzt nicht in einer Art „melting pot“ (Geißler 2003: 21). Trotz der spezifischen Rahmenbedingungen ist die multi-kulturelle Gesellschaft jedoch keineswegs frei von Konflikten, sondern auch in ihr existieren Exklusionstendenzen sowie Marginalisierung (ebd.).

Neben diesen beiden Polen im Spektrum der Integrationskonzepte gibt es auch Modelle, die sich nur auf spezifische Akkulturationsdimensionen konzentrieren und diesen ein ausreichendes Integrationspotential attestieren. Ein auf Deutschland bezogenes Beispiel hierfür ist das Konzept des kulturellen Pluralismus von Dieter Oberndörfer. Das Kernelement des Modells bildet der republikanische Verfassungsstaat, der die politische Integration von Migranten durch den verfassungsrechtlichen Schutz der individuellen Freiheit der Kultur – und damit zugleich der kulturellen gesellschaftlichen Vielfalt und Dynamik – gewährleistet (Oberndörfer 2001: 53). Im Detail heißt das, dass allen Bevölkerungsgruppen das gleiche Maß an politischer Gleichberechtigung, sozialer Solidarität und kultureller Freiheit eingeräumt werden muss (Oberndörfer 1995: 127).

Bereits diese oberflächliche und punktuelle Behandlung von Integrationsansätzen verdeutlicht, dass diese in Teilen unausgewogen sind und bestimmte Aspekte unter- oder übergewichten. Sie machen sich damit zwangsläufig kritikanfällig bzw. kommen für bestimmte Länder aufgrund ihrer politischen, historischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht in Frage. Mit Blick auf die stark assimilations-orientierten Modelle lässt sich kritisch festhalten, dass diese grundsätzlich eine stark homogene Gesellschaft voraussetzen, die durch eine Reihe von Entwicklungen in den westlichen Industriestaaten – wie dem Wandel zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, der Bildungsexpansion, der Pluralisierung von Lebensstilen – in dieser Form heute nicht mehr existieren (Gestring/Janßen/Polat 2006: 13). Flankiert wird diese Entwicklung durch ein stetiges Wachstum ethnischer Minderheiten in den Sozialstrukturen. Für Geißler (2002) spiegelt „die Entwicklung zur Multiethnizität“ einen wesentlichen Aspekt der gesellschaftlichen Modernisierung wider (ebd.: 285). In der Summe herrscht in

---

22 Mintzel (1997) liefert in diesem Zusammenhang einen nützlichen Überblick zum Modell der multikulturellen Gesellschaft. Zur (Nicht-)Existenz und Folgen von Parallelgesellschaften siehe vertiefend bei Luft 2002; Halm/Sauer 2006; Micus/Walter 2006, 2007; Thränhardt 2006; 2010.

den Mehrheitsgesellschaften „bereits so viel Fremdheit, dass es nicht die eine homogene Gesellschaft gibt, an die sich Migranten anpassen könnten“ (Gestring/Janßen/Polat 2006: 13). Hinzu kommt, dass sich die assimilations-orientierten Zyklenmodelle in der empirischen Überprüfung oftmals als aussageschwach erwiesen haben und gegen sie auch methodische Einwände vorhanden sind (Kalter 2008: 16). In diesem Kontext wird auch immer wieder herausgestellt, dass sich interethnische Beziehungen nicht zwangsläufig progressiv in Richtung von Assimilation entwickeln müssen (Han 2005: 47).

Das Konzept der multikulturellen Gesellschaft eignet sich mit Blick auf die Bundesrepublik ebenfalls nicht, da eine Übertragung des kanadischen Multikulturalismus aus seinem spezifischen historisch-institutionellen Kontext in einen gänzlich anderen Rahmen mit Problemen behaftet ist. So erkennt Geißler (2003) nach eingehender Betrachtung in ihm „kein Modell für Deutschland“ (ebd.: 23). Es ist zu erwarten, dass die Tolerierung erheblicher kultureller Unterschiede, die der Multikulturalismus vorsieht, zu einem erheblichen Konfliktpotenzial innerhalb einer deutschen Gesellschaft führen wird. So betont Luft (2002) in Bezug auf den Islam, dass Islamisten in einer solch offenen Gesellschaft entsprechend große Entfaltungsmöglichkeiten hätten. Sie könnten in multikulturellen Gesellschaften „gemäß ihren Rechtsvorstellungen (Scharia) und daraus abgeleiteten gesellschaftspolitischen Vorstellungen leben“, die in großen Teilen im Kontrast zum deutschen Grundgesetz (GG) stehen (ebd.: 71). Beim Modell der Parallelgesellschaften, das gewissermaßen eine extreme Variante des Multikulturalismus darstellt, handelt es sich je nach Blickwinkel sowohl um eine Eingliederungs- als auch Segregations-Konzeption. Zwar ist die Konzentration von Personen mit Migrationshintergrund in einzelnen Stadtteilen nicht prinzipiell als problematisch zu betrachten, da sie bestimmte Identifikations- und Stabilisierungspotenziale in einer ersten Eingliederungsphase haben kann. Dennoch können sich Teile der jeweiligen „Communities“ in diesem Ansatz vergleichsweise einfach den verbindlichen Normen der Aufnahmegesellschaft und der staatlichen Ordnung entziehen. Außerdem fehlt in Parallelgesellschaften, analog zum Konzept der multikulturellen Gesellschaft, gewissermaßen die Notwendigkeit zum interkulturellen Dialog, da die Notwendigkeit zur wechselseitigen Anpassung entfällt. Die Überlegungen von Oberndörfer zeigen außerdem, dass eine eindimensionale Verengung von Integrationsabläufen oftmals nicht ausreichend ist. In diesem Fall ermöglicht der von ihm postulierte verfassungsrechtliche Schutz der individuellen Freiheit

möglicherweise eine rasche und umfassende politische Integration. Er garantiert jedoch nicht, dass diese gleichzeitig auch auf strukturell-funktionaler Ebene stattfindet.

#### **2.1.4 Zusammenfassung und Messgrößen erfolgreicher Eingliederung**

Basierend auf dieser Analyse soll für das Integrationsverständnis dieser Untersuchung mit Blick auf die zu erbringenden Anpassungsleistungen von Migranten und Aufnahmegesellschaft ein Mittelweg eingeschlagen werden. In Anlehnung an Hildebrandt/Bendel (2006) und Sackmann (2006) wird Integration als komplementärer und reziproker Ablauf aufgefasst, der Eingliederung als mehrseitigen Prozess konzipiert und Änderungen der einmal bestimmten Akkulturationsziele auf Seiten der Migranten als auch auf Seiten der deutschen Zuwanderungsgesellschaft möglich macht (ebd.: 61; Hildebrandt/Bendel 2006: 12). Im Detail bedeutet dies, dass Integrationsprozesse je nach Akkulturationserwartungen verschiedenartig ablaufen können. Sind sie offen, erfolgt die Eingliederung in gesellschaftliche Teilbereiche direkt, sind enge Erwartungen vorhanden, gibt es in Rekurs auf die identifizierten Akkulturationsformen mehrere Szenarien: Werden die Erwartungen umgesetzt, folgt nach einer gelungenen Assimilation durch den Migranten die Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft. Werden die Erwartungen auf der anderen Seite nicht erfüllt, weil der Zuwanderer dazu nicht in der Lage ist oder er diese ablehnt, dann folgt Marginalisierung und im Extremfall Separation. Letztere Ausprägungen können dauerhaft sein, solange die autochthone deutsche Gesellschaft ihre Akkulturationsziele nicht ändert (ebd.).

Unter welchen Bedingungen und unter Einbeziehung welcher Faktoren können Eingliederungsprozesse folglich als abgeschlossen angesehen werden? Bei der Beantwortung dieser Frage soll auf die vier zuvor behandelten Akkulturationsdimensionen Bezug genommen werden. Integration wird demnach als gelungen angesehen, wenn die Ethnizität für die Einbindung von Migranten in gesellschaftliche Funktionssysteme wie den Arbeitsmarkt oder das Bildungswesen keine wesentliche Rolle mehr spielt und sie keine signifikante Beeinträchtigung der Sprachfähigkeiten mit sich bringt (strukturelle sowie kognitive Akkulturationsdimension). Ferner kann die kulturelle und religiöse Zugehörigkeit als Bestandteil der Identität einen wichtigen symbolischen Charakter haben sowie durch Gebote und Traditionen den Alltag und die Lebensweise von Zuwanderern beeinflussen. Daher sind für eine erfolgreiche Eingliederung entsprechende Möglichkeiten zur freien Religionsausübung sowie die Anerkennung der Migrantenreligion durch

die Aufnahmegesellschaft von entscheidender Bedeutung (identifikatorische Akkulturationsdimension). Aus dem Konzept von Esser (2001) kann zudem ein zusätzlicher Punkt aufgegriffen werden. Während er mit der kognitiven und identifikativen Dimension hauptsächlich die Eingliederung von Individuen in den Mittelpunkt stellt, verweist er mit der kulturellen und strukturellen Dimension zugleich auch auf institutionell-rechtliche Prozesse. Aus diesem Grund kann auch dem Einfluss politisch-institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen auf Eingliederungsprozesse nachgegangen werden (Lehmann 2001: 19). Gemeint sind vor allem politische und gesellschaftliche Partizipationsformen, die damit einem weiteren wichtigen Integrationsfaktor darstellen (Hildebrandt/Bendel 2006: 13f.).

Abschließend sollen dem Integrationsverständnis dieser Arbeit in Rekurs auf Sackmann (2006) zwei weitere Aspekte hinzugefügt werden. Zum einen wird angenommen, dass das Akkulturationsziel der Zuwanderungsgesellschaft nicht von Beginn vorgegeben ist bzw. dass es nicht abschließend feststeht. Die Ausformulierung und Bestimmung des Integrationsziels steht damit am Anfang eines Integrationsprozesses und rahmt ihn ein. Diese Annahme ist notwendig, da für Deutschland kein gesellschaftlicher Konsens über die Frage, welche gesamtgesellschaftlichen Integrationsziele verfolgt werden sollen, identifiziert werden kann. Dieses Defizit drückt sich unter anderem im langwierigen Diskurs über die Frage aus, ob die BRD ein Einwanderungsland ist oder nicht, oder auch in der Tatsache, dass selbst die Bundesregierung bis dato keine engere Begriffsbestimmung vorgenommen hat.<sup>23</sup> Zudem können öffentliche Debatten Einfluss auf die Formulierung der Integrationsziele und der damit verbundenen Akkulturationsanforderungen nehmen (ebd.: 59). Sie ermöglichen außerdem, dass diese nicht mehr nur als rein statisch, sondern als immer wieder neu verhandelbar konzeptionalisiert werden können. Öffentliche Debatten sind ferner auch mit Blick auf die nationale Gesprächsplattform Deutsche Islam Konferenz ein potentiell relevanter Analyseaspekt.

---

23 In Paragraph 43, Abschnitt 1, des Zuwanderungsgesetzes von 2004 heißt es dazu lediglich: „Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird gefördert und gefordert“.



## 2.2 Gegenstand und Fragestellungen der Politikfeldanalyse

Nach Beleuchtung der grundlegenden Abläufe und Einflussfaktoren sowie der Rolle von Migranten und Aufnahmegesellschaft in Integrationsprozessen soll in diesem Kapitel in den Gegenstand und die Fragestellung der Politikfeldanalyse eingeführt werden. Die Policy-Analyse bildet den methodisch-analytischen Rahmen der Arbeit. Aus diesem Grund werden zunächst die zentralen Begrifflichkeiten des Wissenschaftsansatzes aufgezeigt. Anschließend folgt eine überblicksartige Vorstellung der drei wesentlichen Theorieströmungen. Es handelt sich dabei um kulturalistische, qualitativ-vergleichende sowie akteur- und strukturzentrierte Ansätze. Im Anschluss wird begründet, auf welchen spezifischen Ansatz als Analyserahmen für die Untersuchung der Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen von 1998 bis 2009 und der DIK zurückgegriffen wird.

### 2.2.1 Die Policy-Analyse als anwendungsorientierter Wissenschaftsansatz

Bei der Politikfeldanalyse handelt es sich um einen theoriegeleiteten Wissenschaftsansatz, in dessen Interessenfokus das empirisch sichtbare politische Handeln steht (Schneider/Janning 2006: 11).<sup>24</sup> Die Policy-Analyse ist damit auf der Output-Seite des politischen Systems angesiedelt und befasst sich mit Formen der Staatsintervention.<sup>25</sup> Darunter fallen unter anderem gesetzliche Regulierung, staatliche Ausgaben- und Umverteilungspolitik, aber auch Eingriffe in die Autonomie und in Verteilungspositionen gesellschaftlicher Gruppen und Individuen (Czada 1989: 275). Sie ist einerseits interaktionsorientiert, weil sie versucht, politische Entscheidungsprozesse und Problemlösungen zu analysieren, auf der anderen Seite aber auch problemfokussiert, da sie einen Beitrag zur sachadäquaten Erklärung inhaltlicher Fragen leisten will bzw. nach den besten Lösungen sucht (Sturm 1986: 234). Dye (1976) beschreibt den zentralen Gegenstand der Policy-Analyse folgendermaßen: „Policy analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes“ (ebd.: 1). Auf Basis dieser, in der Literatur als grundlegend angesehenen, Definition orientiert sich noch das heutige begriff-

---

24 Ihre ideengeschichtlichen Wurzeln hat die Policy-Forschung im so genannten Pragmatismus, der zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den USA entwickelt worden ist (Blum/Schubert 2011: 18f.).

25 Die Policy-Analyse richtet damit ihren Fokus auf die inhaltliche Dimension von Politik. Während sich der deutsche Politikbegriff nicht ausdifferenziert, wird im englischen Sprachraum analytisch zwischen den Dimensionen Polity, Politics und Policy unterschieden (Berg-Schlösser/Stammen 2004: 33). Unter dem Policy-Begriff wird die substantielle, inhaltliche Dimension von Politik verstanden. Mit ihm wird auf politische Inhalte und Themen verwiesen, die in Gesetzen, Verordnungen, Programmen und Einzelentscheidungen zum Ausdruck kommen (Waarden 2009: 274). Deren konkrete, materielle Resultate betreffen die Bürger direkt, können jedoch auch an ihnen vorbeigehen oder nur symbolische Funktion haben. Vertiefend zum Policy-Begriff, seinen Merkmalen und seiner Reichweite siehe Hecló 1972: 84f.; Jann 1981: 7; Böhrer/Jann/Kronenwett 1988: 7; Schubert 1991: 27; Beyme 2003: 22ff.; Blum/Schubert 2011: 34.

liche Verständnis der Politikfeldanalyse. Sie fragt nach dem „Was“ staatlicher Policies (deren Inhalt), dem „Warum“ (die Frage nach Gründen, Voraussetzungen und Einflussfaktoren auf staatliche Policies) und dem „Wozu“, also der Frage nach den Folgen und Wirkungen von Policies (Jann 1983: 27). Die Politikfeldanalyse konzentriert sich somit auf politische Entscheidungsprozesse und deren Realisierung in konkreten Handlungszusammenhängen. Sie berücksichtigt dabei im Besonderen situative bzw. strukturelle Voraussetzungen und Determinanten (Schneider/Janning 2006: 11). Diese Begriffsinterpretation erweitert die Definition von Dye (1976) in einem essentiellen Punkt: Die Akteurdefinition wird über Regierungen hinaus ausgedehnt. Politische Akteure können demnach sowohl Individuen als auch Institutionen sein. Das Akteurverständnis des jeweiligen Untersuchungsfalles ist folglich immer das Resultat der Problemstellung, des Ziels und analytischen Rahmens (Schubert/Bandelow 2003: 4).

Neben der bereits unterstrichenen empirischen Ausrichtung der Politikfeldanalyse verfolgt sie ebenso theoretische Zielsetzungen. Um Erkenntnisse über politische Abläufe sowohl für die Wissenschaft als auch für die Politik gewinnen zu können, ist ein stetiger Reflexionsprozess notwendig. Das Kondensat dieser Verarbeitung von praktischem Wissen, wie Schubert/Bandelow (2003) herausheben, besteht in der Entwicklung von abstraktem Wissen, das sich in Theorien, Konzepten und Modellen mit jeweils unterschiedlich hohem Abstraktionsgrad widerspiegelt (ebd.: 7).<sup>26</sup> Der Großteil der angewandten Forschungsstrategien orientiert sich in diesem Kontext unterhalb des logischen Anspruchs von Theorien. So bezieht sich die logische Stringenz innerhalb der Policy-Forschung stets auf einen adäquaten Mix von „Wenn-dann-Aussagen“ und „Umzu-Aussagen“ (ebd.: 13). Geht es um die Weiterentwicklung des analytischen Rahmens, „überwiegen die theoretischen Anleihen und die Ausrichtung auf Wenn-dann-Logiken“. Sollen Modelle hingegen verbessert werden, müssen diese Komponenten durch „einen höheren Teil empirischer Relevanz“ ergänzt werden (ebd.).

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass in der Policy-Analyse stets der inhaltliche Aspekt von Politik im Betrachtungsmittelpunkt steht und sie hierbei die abhängige Variable darstellt. Zu ihrer Erklärung wird auf die zwei verbleibenden Dimensionen des

---

26 Zum genauen Verständnis der Begriffe Theorie, Konzept, Modell und analytischer Rahmen siehe bei Alemann/Forndran 2005: 46ff.; Schubert/Bandelow 2003: 7ff.

Politikbegriffs, Politics und Polity, als unabhängige Variablen zurückgegriffen.<sup>27</sup> So sind Politikinhalte, wie Blum/Schubert (2011) resümieren, einerseits Ergebnis von Prozessen der Willensbildung, Entscheidung und Implementierung. Und zum anderen konstruieren Institutionen und Strukturen den Rahmen für politische Prozesse und Ergebnisse (ebd.: 33).

### 2.2.2 Theorieströmungen und Forschungsschwerpunkte

Für eine empirisch orientierte Policy-Analyse wie die vorliegende Untersuchung sind Modelle, Konzepte und Theorien notwendig, die eine Anleitung bei der Darstellung und Erklärung von staatlichen Policies geben. So ist es wissenschaftlich nicht möglich, einen interessanten Untersuchungsfall voraussetzungslos zu erschließen, denn Beobachtung, Beschreibung und Analyse setzen zwingend ein gewisses Maß an Vor- und Hintergrundwissen voraus. Der wissenschaftliche Zugang zu einem Betrachtungsgegenstand zeichnet sich somit durch einen Rückgriff und die Einbeziehung, aber auch eine Weiterentwicklung von bestehenden Theorien und Konzepten aus. Die Politikfeldanalyse verfügt simplifiziert über drei theoretische Kernströmungen. Es handelt sich dabei um (1) qualitativ-vergleichende, (2) kulturalistische sowie (3) akteur- und strukturzentrierte Ansätze, die jeweils über ein teils breitgefächertes Portfolio an eigenen Analyseinstrumenten verfügen. Eine kohärente und detailtreue Betrachtung der drei Stränge ist an dieser Stelle zunächst nicht notwendig, da in dieser Untersuchung für die Entwicklung eines analytischen Untersuchungsrahmens nur auf bestimmte begriffliche und analytische Elemente einer Theorieströmung zurückgegriffen werden muss. Sie werden in einem ersten Schritt daher zunächst überblicksartig betrachtet und dann im Anschluss begründet, welche theoretische Richtung weiter verfolgt wird.

Die qualitativ-vergleichende Policy-Forschung ist auf der Makroebene verortet und wird in der deutschen Literatur oft auch als Staatstätigkeitsforschung bezeichnet (Blum/Schubert 2011: 40). Die Analyse konzentriert sich auf Makrozusammenhänge, sie ist vorwiegend quantitativ vergleichend orientiert und zielt auf die Kontrolle vor-

---

27 Der Begriff Polity wird zur Kennzeichnung der Ordnung des politischen Systems, des Normengefüges sowie der Organisationsform eingesetzt (Böhret/Jann/Kronenwett 1988: 7). Er bezeichnet konkrete, tatsächliche oder gewünschte politische Ordnungen. Es werden mit dem Terminus sowohl politische Ideen und Ideologien angesprochen, als auch die aus diesen Ideen hervorgegangenen formalen, institutionellen Ordnungen politischer Systeme zusammengefasst (Schubert/Bandelow 2003: 4). Politics beschreibt hingegen „den politischen Prozess, in dem Akteure mit unterschiedlichen Wertvorstellungen und Interessen versuchen, auf die Gestaltung öffentlicher Politik Einfluss zu nehmen, wodurch unter ihnen Konflikte und bestimmte Machtbeziehungen entstehen“ (Schneider/Janning 2006: 15). Politische Ideen werden hierbei innerhalb spezifischer politischer Rahmenbedingungen in „konkrete politische und sozioökonomische Forderungen, Vereinbarungen, Pläne und Entscheidungen gefasst“ (Schubert 1991: 26).

wärtsblickender Hypothesen (Scharpf 2000: 56). Im Forschungsmittelpunkt stehen vor allem Untersuchungen der Wirkung unabhängiger Variablen auf die Regierungspolitik im Ländervergleich. Hierbei wird vornehmlich die Frage verfolgt, von welchen Makrovariablen spezielle öffentliche Politiken bestimmt bzw. beeinflusst werden.<sup>28</sup> Der kulturalistische Forschungsstrang betont hingegen kognitive Analysebereiche. Darunter fallen bestimmte Politikinhalte, Werthaltungen, Wissensformen oder auch Interessensorientierungen, die in diesem Ansatz nicht a priori vorausgesetzt werden, sondern „als wichtige Erklärungsfaktoren im Politikprozess“ selbst thematisiert werden (Schneider/Janning 2006: 97). Der Ansatz, der Kultur als „shared values legitimating social practice“ begreift, entwickelt explizit Alternativen zu rationalistischen Policy-Modellen und beinhaltet sehr heterogene konzeptionellen Ebenen und Betrachtungsbereiche (ebd.). Akteur- und strukturzentrierte Ansätze hingegen thematisieren Policy-Interaktionen und ihre strukturelle Einbindung. Sie sind zumeist auf Mikro- und Mesoebene verordnet. Mikroanalytische Studien fokussieren auf Individuen bzw. Aggregate individueller Handlungseinheiten, während mesoanalytische Untersuchungen kooperative Akteure betrachten (ebd.: 84f.; Blum/Schubert 2011: 46f.). Öffentliche Politik wird hierbei als ein Ergebnis von Interaktion verstanden und die Problem-Thematisierung aus dem Zusammenhandeln und den Interaktionen der jeweils beteiligten Akteure abgeleitet (ebd.: 85).

In einer Gesamtschau lässt sich festhalten, dass für die Untersuchung der deutschen Integrationspolitik seit 1998 mit dem Fokus auf der ersten Deutschen Islam Konferenz vor allem der akteur- und strukturzentrierte Theoriestrang von Relevanz ist. Im Untersuchungsmittelpunkt stehen mit der Bundesregierung, Vertretern der Länderexekutiven, den muslimischen Verbänden sowie säkularen Einzelpersonen komplexe wie auch individuelle Akteure, die in der DIK als Institution und in einem institutionellen Kontext interagieren. Es findet keine vergleichende Analyse verschiedener Islamkonferenzen in europäischen Ländern statt, wie sie die qualitativ-vergleichenden Policy-Forschung durchführen würde. Ebenso stehen keine Deutungsstrukturen oder Argumentationsmuster im Vordergrund, mit denen sich hauptsächlich die kulturalistische Policy-Forschung beschäftigt. Der Fokus liegt auf der Interaktion verschiedener Akteure, ihrer strukturellen Einbindung und ihren Resultaten. Die Analyse findet ferner auf Meso- und

---

28 Zu den sechs Theorieströmungen in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung siehe vertiefend bei Blum/Schubert 2011: 41ff.

Makroebene statt. Für entsprechend ausgerichtete Studien sind akteurtheoretische Ansätze folglich besonders geeignet.

Innerhalb der beschriebenen Theorierichtung ist es vor allem der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, der im Hinblick auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand am geeignetsten erscheint. Er geht von der Annahme aus, dass soziale Phänomene als das Produkt von Interaktion zwischen individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren zu betrachten sind, die von dem jeweiligen institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, beeinflusst werden (Scharpf 2000: 17.). Institutionen als Zusammenschluss von individuellen Akteuren werden als Instrument zur Reduzierung der empirischen Vielfalt des institutionellen Umfeldes angesehen. Im Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus sind folglich sowohl Akteure als auch Institutionen Schlüsselgrößen zur Erklärung politischer Prozesse und daher in einem hohen Maß für die Fragestellungen dieser Studie anwendbar.

Das Konzept ist indes keine eigenständige Theorie, sondern stellt vielmehr ein Analyseraster zur Untersuchung politischer Prozesse und Ergebnisse zur Verfügung (Blum/Schubert 2011: 44). Ihre Forschungsheuristik weist daraufhin, auf welche Gesichtspunkte des betrachteten sozialen Geschehens zu achten ist. Der zur Verfügung gestellte Bezugsrahmen gibt außerdem vor, wie die benannten Variablen miteinander in Verbindung stehen (Schimank 2007: 171).

### **2.3 Analytischer Rahmen: Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus**

Nachdem der akteurzentrierte Institutionalismus als analytischer Rahmen bestimmt worden ist, werden seine wesentlichen Elemente und Eigenheiten in diesem Kapitel ausführlich behandelt. Dazu liegt der Betrachtungsschwerpunkt zunächst auf den wichtigsten Analyse kategorien, Konzeptionen und Begriffselementen des Ansatzes. Aufgrund der bisweilen sehr detaillierten Vorstellung und der Komplexität einzelner Elemente des Ansatzes wird darauf verzichtet, die Operationalisierung des Ansatzes auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand erst in einem abschließenden Kapitel vorzunehmen. Aus Übersichtsgründen wird diese direkt nach der jeweiligen Behandlung der einzelnen Elemente vorgenommen. Hierbei werden auch Stärken und Schwächen benannt und punktuell Modifikationen und Ergänzungen vorgenommen. Die erarbeitete Operationalisierung wird dann noch einmal zusammengefasst.

Die spieltheoretischen Überlegungen und Elemente des Ansatzes werden unterdessen nicht weiter einbezogen. Hierfür sind zwei Hauptgründe maßgeblich. Spiele dienen im akteurzentrierten Institutionalismus (1) vor allem zur Darstellung von Konfliktsituationen und zur Durchführung von kontrafaktischen Gedankenexperimenten (Scharpf 2000: 32). Für die Rekonstruktion von Konfliktfällen ist mit Blick auf die Anforderungen der Spieltheorie die Erhebung einer Vielzahl von relevanten Informationen notwendig. Da der wesentliche inhaltliche Austausch in der ersten Deutschen Islam Konferenz auf Arbeitsebene unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet, können die benötigten Informationen nicht in der notwendigen Detailtiefe gewonnen werden, um sie adäquat für Spiel-Szenarien einzusetzen. Außerdem führt (2) eine angemessene spieltheoretische Charakterisierung bereits bei einfachen Zwei-mal-Zwei-Spielen zu rechnerisch 78 Konstellationen (Mayntz/Scharpf 1995: 64). Bei drei und mehr beteiligten Akteuren führt dies zwangsläufig zu dem Problem der Überkomplexität. Auch der von Mayntz/Scharpf (1995) vorgenommene Rekurs auf eine von Zürn (1992) vorgeschlagene spieltheoretische Grobklassifikation kann dieses inhärente Problem mit Blick auf die erste Deutsche Islam Konferenz nicht lösen, weil an ihr allein auf Plenarebene 30 und auf Arbeitsebene über 100 individuelle und komplexe Akteure teilnehmen.

### **2.3.1 Zu den Grundlagen des akteurzentrierten Institutionalismus**

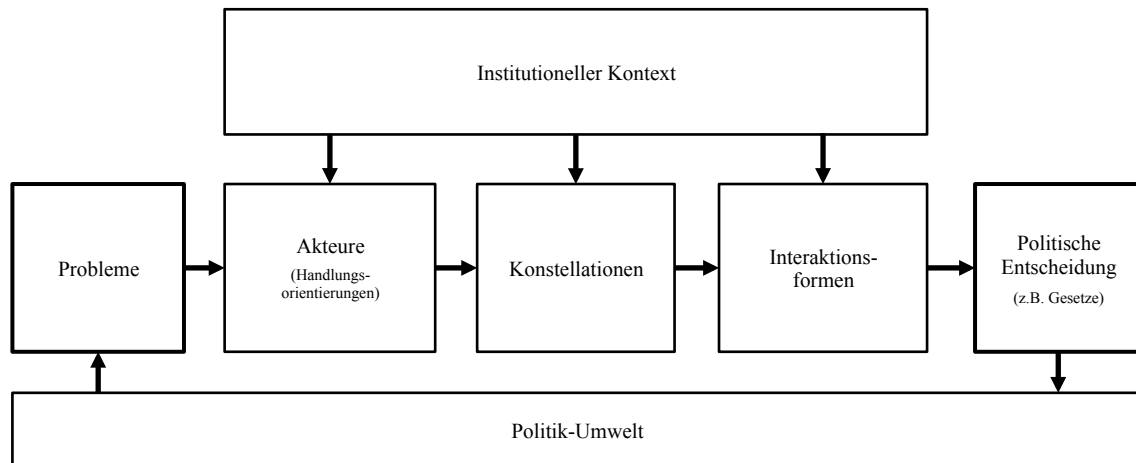
Die Politikfeldanalyse hat den Anspruch, zurückliegende politische Ereignisse und Entscheidungen zu erklären. Der analytische Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus knüpft an dieses Ziel an und versucht mittels eines Ex-post-facto-Designs systematisches Wissen über politische Ereignisse zu gewinnen. Dieses soll dabei helfen, umsetzbare Problemlösungen und Strategien zur Verbesserung materieller Politik zu gewinnen, die die Formulierung und Implementation gemeinwohlorientierter Policies im Allgemeinen begünstigen (ebd.: 85).<sup>29</sup> Der akteurzentrierte Institutionalismus vereint akteur- und institutionenzentrierte Herangehensweisen in einem Ansatz. In seinem Mittelpunkt steht die Annahme, dass soziale Phänomene als Interaktionsprodukt von intentional handelnden individuellen und komplexen Akteuren erklärt werden können. Diese Interaktionen werden durch ihren jeweiligen institutionellen Kontext strukturiert und

---

29 Der akteurzentrierte Institutionalismus erhebt nicht den Anspruch, politische Ergebnisse vorherzusagen. So gilt auch für ihn, wie Esser (2002) festhält, dass es an jeder Stelle einer bestimmten historischen oder sozialen Sequenz externe und im Prinzip nicht vorhersagbare Ereignisse geben kann, die der endogenen situationslogischen Pfadabhängigkeit des angenommenen Mechanismus eine andere Wendung geben (ebd.: 142). Diese so genannten „Cournot-Effekte“ müssen jedoch nicht automatisch dazu führen, dass das gewonnene Wissen für wissenschaftliche Zwecke unberücksichtigt bleibt. Vertiefend dazu siehe Boudon 1984: 168ff.

ihre Ergebnisse durch ihn maßgeblich beeinflusst (ebd.: 17, 41). Der Ansatz mit seinen wesentlichen Komponenten und Funktionslogiken kann folgendermaßen grafisch vereinfacht dargestellt werden.

*Darstellung 2-3: Das analytische Modell des akteurzentrierten Institutionalismus*



Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Mayntz/Scharpf: 1995: 45; Scharpf 2000: 85.

Aufbauend auf dieser Darstellung werden jetzt einzelne Komponenten des Ansatzes näher beleuchtet. Zunächst richtet sich der Blick auf das Institutionenverständnis von Mayntz/Scharpf (1995). Dabei wird vor allem erklärt, was unter dem Begriff des institutionellen Kontexts zu verstehen ist. Anschließend rücken die verschiedenen Akteurformen sowie Handlungsorientierungen in den Interessenfokus, gefolgt von der Vorstellung der Akteurkonstellationen und Interaktionsformen. Hierbei werden vor allem die drei Formen des verhandelnden Staates näher betrachtet, da diese die für das Thema der Untersuchung relevanten Interaktionsformen sind.

### 2.3.2 Institutionen als Regelsysteme und institutioneller Kontext

Institutionen spielen in den Sozialwissenschaften seit jeher eine wichtige Rolle, jedoch ohne, dass sich für den Institutionenbegriff eine einheitliche Verwendung herausgebildet hat.<sup>30</sup> Mayntz/Scharpf (1995) orientieren sich mit ihrem Verständnis von Institutionen am politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus, beschränken dieses je-

30 Eine gut ausgearbeitete Übersicht sowie einen tabellarischen Vergleich der Hauptmerkmale der wesentlichen institutionalistischen Ansätze liefert Waarden 2009: 281ff. Am Beispiel der EU-Forschung illustriert Sturm (2004) hilfreich die Differenzen der Institutionalismus-Formen bei ihrer Orientierung, der Rolle der Institutionen und der Selektion von Policy-Optionen bei der Entscheidungsfindung (ebd.: 128). Zum Thema siehe ferner vertiefend bei March/Olsen 1989; North 1990; Ostrom/Gardner/Walker 1994; Hall/Taylor 1996; Esser 2000; Siedschlag 2000; Schimank 2007.

doch nicht allein auf politische Institutionen (ebd.: 43; Schimank 2007: 170). Sie legen ihrem Ansatz ferner eine relativ enge Definition von Institutionen zugrunde und betonen besonders den Handlungsspielraum von Akteuren, während in einer weiter gefassten Begriffsauslegung institutionelle Prägungen von Akteuren und ihre Strategien über ein höheres Gewicht verfügen (Meyer/Hammerschmid 2006: 163; Schimank 2007: 171).

Institutionen sind für Mayntz/Scharpf (1995) zentrale Einflussgrößen auf – und zugleich auch nützliche Informationsquellen über – Akteure und Interaktionen, da Akteure selbst auf sozial konstruierte Regeln angewiesen sind, um sich in ansonsten chaotischen sozialen Umgebungen zurechtzufinden. Hinzu kommt, dass Regeln, sofern sie diese Funktion tatsächlich erfüllen, zum kollektiven Wissen aller Akteure gehören und daher auch dem Forscher leicht zugänglich sind. Institutionen sind in diesem Sinne sowohl abhängige als auch unabhängige Variablen, denen im akteurzentrierten Institutionalismus jedoch keine determinierende Wirkung zufällt. Institutionelle Faktoren stellen vielmehr einen „stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden“ Handlungskontext dar (ebd.: 43). In Anlehnung an Ostrom/Gardner/Walker (1994) verfügen Institutionen vor allem deswegen über große Erklärungskraft, weil ihre sanktionierten Regeln die Bandbreite potentiellen Verhaltens verringern und gebotene, verbotene oder erlaubte Handlungen definieren (ebd.: 38).

Das Institutionenverständnis von Mayntz/Scharpf (1995) beschränkt sich nicht nur auf die ausgeführten Punkte, sondern umfasst darüber hinaus weitere Aspekte. Neben Institutionen betrachtet die empirische Policy-Analyse auf institutioneller Ebene stets auch kollektive und kooperative Akteure.<sup>31</sup> Diese werden bei Mayntz/Scharpf (1995) unter der Bezeichnung komplexe Akteure durch bestehende institutionelle Regeln geschaffen und sind für ihr weiteres Bestehen und Funktionieren auf Regeln angewiesen. Sie existieren aber nur dann, wenn Einzel-Akteure, die in ihnen und in ihrem Namen handeln, „ihre Entscheidungen in einem gemeinsamen, durch institutionelle Regeln konstituierten Bezugsrahmen koordinieren“ (Scharpf 2000: 79). Unter Bezugsrahmen lassen sich etwa fixierte Satzungen, Geschäftsordnungen, Zuständigkeits- und Aufgabenverteilungen zwischen Regierungsstellen sowie übergeordnete Rechtssysteme oder Verfassungen von Staaten verstehen. Die genannten Regeln definieren nicht nur „die Mitgliedschaft komplexer Akteure, die zur Verfügung stehenden materiellen und rechtlichen Handlungsressourcen und damit die Menge legitimer Handlungsweisen sowie die

---

31 Individuen spielen bei der Betrachtung politischer Prozesse zumeist eine untergeordnete Rolle.



Kompetenzen der handelnden Akteure, sondern auch die von ihnen verfolgten Ziele“ (ebd.: 79). Institutionen erleichtern oder beschränken also nicht nur Entscheidungen von Akteuren, sondern legen auch maßgeblich fest, wie die aus solchen Entscheidungen resultierenden Ergebnisse bewertet werden. Sie haben damit direkten Einfluss auf die Präferenzen von Akteuren im Hinblick auf potentielle Handlungsoptionen (ebd.).

Trotz aller Konkretisierungsschritte verfügt auch der Institutionenbegriff von Mayntz/Scharpf (1995) dennoch über ein hohes Abstraktionsniveau. Eine voll umfassende Systematisierung müsste bei der Operationalisierung theoretisch alle rechtlichen Regeln (z.B. Verfassungsrecht, Straf- und Zivilrecht, Wahlrecht etc.) einbeziehen und „ebenfalls die gesamte Bandbreite informeller Regeln, Normen, Konventionen und Erwartungen umfassen, wodurch die normativen Erwartungen des harten Kerns informeller Regeln erweitert, ergänzt oder verändert werden“ (Scharpf 2000: 77). Losgelöst von der Frage, ob diese in übergeordnete Kategorien eingeteilt werden können, ist zu bedenken, dass diese Regeln sich inhaltlich unterscheiden und dass „sie nur in ihrer konkreten Form kausal wirksam werden“ (ebd.). Abstrakte Klassifikationen haben also das grundlegende Defizit, dass sie nur schwer reale Phänomene beschreiben können. Mayntz/Scharpf (1995) entkräften dieses Problem, indem sie das Konzept des institutionellen Kontexts einführen, ihm aber nicht den Statuts einer theoretisch definierten Anzahl von Variablen, die systematisiert und operationalisiert werden können, verleihen. Sie nutzen diesen vielmehr als Sammelbegriff, der zentrale „Einflüsse auf jene Faktoren, die unsere Erklärungen eigentlich bestimmen – nämlich Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen“ bündelt (Scharpf 2000: 78). Er strukturiert sowohl die Handlungen formal konstituierter als auch formal nicht konstituierter Akteure, indem er Regeln der Mitgliedschaft, legitime Handlungsweisen, verfügbare Ressourcen sowie Ziele und Werte aufweist. Obwohl der institutionelle Kontext Akteurhandeln ermöglicht und beschränkt, determiniert er dieses nicht und überlässt den handelnden Akteuren Handlungsmöglichkeiten, die ihrerseits Einfluss auf den institutionellen Rahmen ausüben (ebd.: 50). Zusammenfassend sollen unter Institutionen im Folgenden Verbindungen individueller Akteure verstanden werden. Es handelt sich bei ihnen um Systeme mit festen Regeln, die Handlungsverläufe strukturieren, soziale Normen umfassen und potentielle Verstöße gegen sie sanktionieren. Institutionen gewährleisten gemeinsames Wissen bzw. ein gewisses Maß an gegenseitiger Vorhersehbarkeit und machen damit erst eine fruchtbare soziale Interaktion

möglich. Für die erste Deutsche Islam Konferenz sollen diese Bedingungen unterstellt und sie in diesem Sinne als voll ausgeprägte Institution operationalisiert werden.

Für den institutionellen Kontext, der nach Mayntz/Scharpf (1995) die wesentlichen Umwelteinflüsse umfasst, sollen fünf relevante Faktoren identifiziert werden. Als erster und ganz grundlegender Aspekt sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik Deutschland zu nennen. Sie beinhalten insbesondere den Rechtsstaat, die Werte und Normen der Verfassung, die in ihr verankerten Grundrechte – z.B. Religionsfreiheit, Gleichberechtigung von Mann und Frau – und das Staatskirchenrecht. Nachgeordnet ist damit auch das bürgerliche Gesetzbuch gemeint, das wichtige Regelungen zum Vereinsrecht enthält. Basierend auf der im Grundgesetz festgelegten Trennung von Staat und Religion ist das sich daraus ableitende korporative Zusammenspiel von Staat und Religionsgemeinschaften in zentralen Religionsangelegenheiten ein gewichtiger Faktor. Das föderale System der Bundesrepublik stellt eine zweite relevante Einflussgröße im institutionellen Kontext der Islam Konferenz dar, weil es für das Politikfeld Integration dem Bund oder den Ländern jeweils bestimmte Aufgaben und Kompetenzen zuweist. Damit macht es im Verabschiedungs- und Implementationsprozess von politischen Maßnahmen oftmals die Einbeziehung beider staatlicher Ebenen notwendig. Der Islam als Religion und Kultur mit seinen Traditionen, Strömungen und Geboten soll ergänzend als dritter zentraler Aspekt benannt werden. Er gibt für die muslimische Gemeinschaft in Deutschland im Allgemeinen und für Teile der DIK-Mitglieder im Speziellen prägende Handlungsweisen sowie Werte und Orientierungen vor. Viertens sollen auch der internationale islamistische Extremismus und die New Yorker Terroranschläge vom 11. September 2001 als Erklärungsgrößen einbezogen werden. Beide Einflussfaktoren haben nicht nur in Deutschland die gesellschaftliche, mediale und politische Debatte zum Islam und seinen Anhängern in den vergangenen Jahren maßgeblich geprägt und stellen damit einen wichtigen Aspekt für den Dialogprozess in der ersten Deutschen Islam Konferenz dar. Als letzten wesentlichen Bestandteil des institutionellen Rahmens sind das öffentliche, maßgeblich durch Medien und Politik beeinflusste Islambild sowie die Einstellungen der Mehrheitsgesellschaft gegenüber den Muslimen zu nennen. Die beiden Punkte strukturieren und kontextualisieren, analog zu den zuvor genannten Einflüssen, die Handlungen aller an der DIK direkt und indirekt beteiligten Akteure.

### 2.3.3 Akteure und ihre spezifischen Handlungsorientierungen

Nicht alle Handlungsarten und handlungsrelevanten Einflüsse können und werden jedoch vom institutionellen Kontext umschlossen.<sup>32</sup> Deshalb ist, gerade bei Rückgriff auf einen engen, auf Regelaspekten basierenden Institutionenbegriff, eine analytische Unterscheidung von Akteuren und Institutionen notwendig. Vor diesem Hintergrund rücken nunmehr die in Interaktionen handelnden Akteure in den Betrachtungsfokus und werden in ihren verschiedenen Formen inklusive ihrer Handlungsorientierungen holzschnittartig vorgestellt. Hierbei soll grundsätzlich zwischen zwei Typen von politischen Akteuren, den individuellen bzw. aggregierten und komplexen Akteuren, unterschieden werden (Heinelt/Weck 1998: 200).

Aus der Sicht des methodischen Individualismus basieren alle gesellschaftlichen Ereignisse auf individuellen Entscheidungen, denn nur Individuen verfügen über ein Bewusstsein und die Eigenschaft, Empfindungen zu haben und diese auch zu bewerten (Bandelow 2003: 291). Da jedoch nicht alle Einzelpersonen einer Gesellschaft an einem politischen Problemverarbeitungsprozess beteiligt sind, werden unter individuellen Akteuren an dieser Stelle Individuen verstanden, die an diesem aktiv teilnehmen (ebd.).<sup>33</sup> Idealtypisch handeln diese individuellen Akteure (1) von–einander unabhängig, legen (2) ihre Ziele selbstständig fest, treffen (3) selbst ihre Entscheidungen und verfügen (4) über eigene Ressourcen zur Realisierung ihrer Ziele (ebd.: 294). In dem Fall, dass individuelle Akteure auf Grundlage von gemeinsamen Interessen und Merkmalen auf ähnliche Art und Weise handeln, ihre Aktivität jedoch nicht auf ein kollektives Handlungsziel ausgerichtet ist und sie ähnliche bzw. gemeinsame Ziele verfolgen, werden sie in der Literatur auch als aggregierte Akteure bezeichnet (Amrhein 2004: 71).

Komplexe Akteure hingegen verfolgen in der Regel ähnliche Ziele (Schneider/Janning 2006: 65). Obwohl in der Realität prinzipiell nur Individuen handeln können, tun sie dies rechtlich und faktisch häufig im Auftrag dritter Personen, einer größeren gesellschaftlichen Gruppe, einer Organisation oder eines ganzen Landes.<sup>34</sup> Aus diesem Grund ist es in der Policy-Analyse sinnvoll, Ansammlungen von Individuen als

---

32 So kann Macht illegitim verwendet oder auf informelle Interaktionsformen ausgewichen werden. Auch lässt sich die Verfügung etwa über natürliche und technische Handlungsressourcen mittels Institutionen nicht vollständig regeln (Mayntz/Scharf 1995: 49).

33 Sabatier (1993) ergänzt diese Eingrenzung um so genannte „latente Akteure“, die z.B. von einer politischen Agenda betroffen sind, jedoch bisher aufgrund fehlender Informationen noch nicht am Verhandlungsgeschehen teilgenommen haben (ebd.: 120, 126f.). Dazu zählen unter anderem Wissenschaftler, Journalisten, Verbandsvertreter oder auch einflussreiche Einzelpersonen.

34 Komplexe Akteure müssen sich nicht immer zwangsläufig nur aus Individuen zusammensetzen. Diese Funktion können auch untergeordnete korporative Akteure wahrnehmen.

komplexe Akteure zu konzeptualisieren und zu versuchen, politische Resultate bzw. Nicht-Resultate im Hinblick auf deren Präferenzen und strategische Entscheidungen zu analysieren (Scharpf 2000: 96f.). Mayntz/Scharpf (1995) unterstellen komplexen Akteuren die Absicht, ein gleiches Ziel erreichen zu wollen. Sie schreiben einer inneren Betrachtungsweise von komplexen Akteuren folglich keine weitere Bedeutung zu, wenngleich sie hierfür einen Verlust an Tiefenschärfe und Erklärungskraft in Kauf nehmen (ebd.: 50).

Mayntz/Scharpf (1995) differenzieren komplexe Akteure in Anlehnung an Coleman (1979) in kollektive und korporative Akteure. Unter korporativen Akteuren sind demnach handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten zu verstehen, die zentralisierte Handlungsressourcen besitzen und über ihre Verwendung entweder mehrheitlich – wie in politischen Parteien – oder in Form von Hierarchie – wie in Wirtschaftsunternehmen – entscheiden (Schneider/Janning 2006: 72). Korporative Akteure sind typischerweise Organisationen und stehen in einem Inklusionsverhältnis zu individuellen Akteuren, da sie stets Einzelpersonen als Mitglieder haben. Individuelle Akteure, die eine Organisation vertreten, können dann mit korporativen Akteuren gleichgesetzt werden, soweit sie über ein imperatives Mandat verfügen. Da diese Voraussetzungen in der Praxis kaum zutreffen und Organisationen zumeist Koalitionen von Gruppen mit unterschiedlichen Interessen und Einflussmöglichkeiten darstellen, haben die für sie handelnden individuellen Akteure folglich keine vollkommen freien Handlungsspielräume (Cyert/March 1995: 30)<sup>35</sup>. Dieser ist abhängig davon, wer die Organisation vertritt. So haben bspw. Mitglieder eines Unternehmensvorstandes eine deutlich größere Entscheidungsautonomie, als das etwa bei einem Mitarbeiter mit einem niedrigen Rang der Fall ist (Mayntz/Scharpf 1995: 51).

Organisationen und Einzelpersonen können sich indes auch zu Beziehungsnetzwerken, Massen oder einer Art Quasi-Gruppen zusammenschließen – also zu Kategorien von Menschen, die ein bestimmtes gemeinsames handlungsrelevantes Merkmal besitzen. Wenn jedoch ohne formale Organisation gemeinsames Handeln angestrebt wird, dann sind darunter kollektive Akteure zu verstehen (ebd.). Kollektive Akteure lassen sich in Bezug auf ihre Handlungsorientierungen (kollektiv vs. separat) sowie die Kontrolle über Handlungsressourcen idealtypisch in vier Kategorien – Koalitionen, so-

---

35 So besitzen Organisationen meistens nicht für alle denkbaren Situationen bereits vorab festgelegte Strategien, was den jeweiligen Akteuren gewisse Handlungsspielräume einräumt.

ziale Bewegungen, Clubs und Verbände – einteilen.<sup>36</sup> In Abgrenzung zu korporativen Akteuren sind kollektive Akteure immer von den Präferenzen und Interessen der Mitglieder und Unterstützer abhängig. Während erstere typischerweise als „Top-Down-Organisationen“ fungieren, die entweder von ihrem Eigentümer oder einer hierarchischen Führung geleitet werden, führen kollektive Akteure Entscheidungen mittels Abstimmungen, Vereinbarungen und Konsens herbei. Deshalb können Entscheidungen im Fall des Fehlens einer strengen hierarchischen Struktur nicht einfach von oben diktiert werden (Scharpf 2000: 101). Das Gesamtmuster der Eigenschaften von individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren lässt sich folgendermaßen zusammenfassen.

*Darstellung 2-4: Individuelle, kollektive und korporative Akteure im Überblick*

	Individuelle/ aggregierte Akteure	Kollektive Akteure				Korporative Akteure
		Koalition	Club	Soziale Bewegung	Verband	Organisation
<b>Handlung</b>	individuell	gemeinsam	gemeinsam	gemeinsam	gemeinsam	Organisation
<b>Zielfindung</b>	individuell	individuell	individuell	kollektiv	kollektiv	Organisation
<b>Ressourcen</b>	individuell	individuell	kollektiv	individuell	kollektiv	Organisation
<b>Entscheidungs- modus</b>	individuell	Einigung	Abstimmung	Konsens	Abstimmung	hierarchisch

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Scharpf 2000: 105.

Komplexe Akteure sind ferner durch spezifische Handlungsorientierungen gekennzeichnet. Für das Ausfüllen der ihnen offen stehenden Handlungsspielräume sind sie für die jeweiligen Akteure von entsprechend großer Relevanz (Mayntz/Scharpf 1995: 52). So sind Handlungsorientierungen zwar durch den institutionellen Kontext vorgeprägt, werden jedoch auch durch bestimmte kontextunabhängige Charakteristika der jeweils handelnden Akteure geprägt (Schimank 2007: 172f.). Für die empirische Beschreibung dieser Orientierungen ist es notwendig, die soziale Einheit zu bestimmen, aus deren Blickwinkel die jeweils zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen von Individuen gewählt werden. Parson (1951) unterscheidet hierbei zwischen „self-orientation“ und „collectivity-orientation“, also zwischen ich- und systembezogenem Handeln (ebd.: 60). Konflikte können jedoch nicht nur zwischen diesen beiden Bezügen, sondern auch innerhalb der Bezüge auftreten, denn Einzelpersonen gehören als Mitglied einer sozialen Gruppe oft mehreren übergeordneten Einheiten an (Mayntz/Scharpf 1995: 52).

36 Zu den genauen Typologisierungsmarkmalen der vier kollektiven Akteurformen, auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden soll, siehe Scharpf 2000: 102ff.

Mit Blick auf die erste Deutsche Islam Konferenz können zusammenfassend sowohl individuelle als auch komplexe Akteure identifiziert werden. Bei den 10 muslimischen Einzelpersonen handelt es sich um aggregierte Akteure, die mit ihrer DIK-Teilnahme über ein gemeinsames Merkmal verfügen. Sie handeln jedoch grundsätzlich unabhängig voneinander, verfügen über eigene Präferenzen und fällen ihre Entscheidungen losgelöst von Dritten und unabhängig von Verbandsstrukturen.<sup>37</sup> Die fünf an der DIK teilnehmenden islamischen Spitzenverbände stellen kollektive Akteure dar. Die Vertreter dieser Vereinigungen sind in ihrem Wirken immer auch von den Erwartungen und Interessen ihrer Mitgliederverbände abhängig, verfügen jedoch im Rahmen der ersten Deutschen Islam Konferenz als oberste Repräsentanten über einen entsprechend weiten Handlungsspielraum.<sup>38</sup> Auch die drei kommunalen Spitzenverbände, die auf staatlicher Seite an der Deutschen Islam Konferenz teilnehmen, stellen in der Tendenz kollektive Akteure dar, die die Belange, Forderungen und den Blickwinkel ihrer Verbandsmitglieder, in diesem Fall der Städte und Kommunen, in die DIK einbringen. Bei den acht Vertretern der Bundesregierung und vier Landesministern handelt es sich um korporative Akteure. Sie repräsentieren organisierte Personen-Mehrheiten, die durch regelmäßige Wahlen mit zentralisierten Handlungsressourcen ausgestattet sind, und über deren Einsatz sie zudem zumeist hierarchisch entscheiden können.

In Rückgriff auf Sabatier (1993) sollen ergänzend drei für die DIK relevante Gruppen, so genannte latente Akteure, bestimmt werden. Hierbei handelt es sich erstens um Journalisten, deren Berichterstattung Einfluss auf das Verhalten der DIK-Mitglieder und den Konferenzablauf, aber auch auf die Bewertung und Einordnung der Konferenzresultate nimmt. Die inhaltliche Begleitung und Beratung durch Wissenschaftler und Praktiker in den DIK-Arbeitsgremien sowie die politischen Bewertungen der thematisch zuständigen Abgeordneten des Bundestags müssen zweitens ebenfalls bei der Analyse Berücksichtigung finden. Drittens ist auch das Bundesverfassungsgericht durch seine Rechtsprechung zu verschiedenen Islam bezogenen Themen ein relevanter Akteur.

Nach der Operationalisierung des Akteurkonzepts von Mayntz/Scharpf (1995) ist es in einem zweiten Schritt notwendig, die Handlungsorientierungen der Akteure näher zu bestimmen. Da individuelle Akteure per se ihre eigenen Orientierungen verfolgen, ist

---

37 Das DIK-Mitglied Kenan Kolat nimmt als Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland in der Reihe der Einzelmuslime eine Ausnahmerolle wahr, da er nach eigenem Bekunden explizit die TGD in der Islam Konferenz vertritt (Kolat-Interview vom 14.09.2011). Er wird daher analog zu den fünf muslimischen Teilnehmerverbänden als kollektiver Akteur angesehen.

38 Diesbezüglich ist davon auszugehen, dass sie ihre Ziele im Vorfeld der DIK mit den relevanten Gremien ihres Verbandes abgestimmt haben und sie damit eine weitgehend einheitliche Handlungsstrategie verfolgen.

dies für die zehn muslimischen Einzelteilnehmer der DIK nicht im Detail erforderlich. Relevant sind in diesem Kontext ausschließlich komplexe Akteure. Für die islamischen Organisationen und die kommunalen Spitzenverbände kann allgemein festgehalten werden, dass sie sich in ihren Handlungen hauptsächlich an den Zielen, Aufgaben und Interessen ihrer Einheit orientieren. Differenzierter stellt sich das Bild bei den korporativen Konferenzakteuren, also den Vertretern der Bundesregierung und der Länderexekutiven, dar. Mit Blick auf diese soll im Wesentlichen unterstellt werden, dass sie zunächst aus Perspektive der Exekutive, ihrer staatlichen Ebene (Bund, Länder) und ihrer jeweiligen Ressorts handeln. Da sich Regierungskoalitionen jedoch in der Regel aus mehreren Parteien zusammensetzen, spielen im Handeln ihrer Akteure auch parteipolitische und ideologische Orientierungen eine Rolle. Diese können von Akteur zu Akteur unterschiedlich sein, dürfen jedoch keineswegs ausgeblendet werden.

Im Hinblick auf die von Mayntz/Scharpf (1995) konzeptionalisierten komplexen Akteure und deren Handlungsorientierungen ist einschränkend festzuhalten, dass es methodisch schwierig sein kann, eine Analyse ihrer Ziele über einzelne Individuen durchzuführen. Bandelow (2003) wendet in diesen Zusammenhang zutreffend ein, dass es bei Aussagen oftmals nicht klar erkennbar ist, „inwiefern sie jeweils individuelle oder eben kollektive Ziele“ wiedergeben (ebd.: 295). Durch die Bestimmung von Entscheidungslogiken einer Organisation ist es hingegen möglich, ihre Präferenzen zu verallgemeinern und abzuleiten. Bandelow (2003) nennt drei zentrale Organisationstypen. Für bürokratische Organisationen – wie Regierungen, Ministerien und staatliche Behörden – lässt sich (1) demnach professionelle Rationalität annehmen. Politische Parteien folgen (2) einer „legitimatorischen Rationalität“, indem sie nach Rechtfertigung gegenüber dem Wähler streben. Verbände schließlich stehen (3) im Spannungsfeld zwischen Mitgliedschafts- und Einflusslogik, also den Interessen ihrer Mitglieder, und dem Ziel, durch klare Positionen politischen Einfluss auszuüben (ebd.: 296; Rosenow 2010: 170). Da es gerade bei Regierungen, die als korporativer Akteur wiederum korporative Akteure umfassen, immer wieder zu Überschneidungen in Entscheidungslogiken kommt, kann für sie übergeordnet eine Gesamtzielorientierung abgeleitet werden (Bandelow 2003: 296).

### 2.3.4 Akteurkonstellationen und Interaktionsorientierungen

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus verfolgt die Annahme, dass soziale Phänomene ein Produkt von Interaktion zwischen intentional handelnden individuellen und komplexen Akteuren sind. Interdependente politische Entscheidungen können folglich nicht nur mit Blick auf die Wahrnehmungen und Präferenzen von Akteuren oder deren Einsatz der eigenen Handlungsressourcen erklärt werden, sondern auch durch die Art und Weise ihrer wechselseitigen Kommunikation. Interaktion wird von Mayntz/Scharpf (1995) daher als ein komplexes und mehrschichtiges Konzept angesehen, das sie analytisch in die Dimensionen Akteurkonstellationen und Interaktionsformen trennen (Scharpf 2000: 128).

Unter Akteurkonstellationen als erster Interaktionsdimension verstehen sie – unter Rückgriff auf den spieltheoretischen Sprachgebrauch – alle beteiligten Spieler, ihre Fähigkeiten (Strategien), Wahrnehmungen und Bewertungen der erreichbaren Ergebnisse (Auszahlungen) sowie den Umfang der Kompatibilität bzw. Inkompatibilität ihrer Auszahlungswünsche. Mit Akteurkonstellationen wird somit das Konfliktniveau einer Interaktion beschrieben, jedoch nicht der Interaktionsmodus, der diese Konflikte zu verarbeiten sucht (ebd.: 128f.). Für die erste Deutsche Islam Konferenz müssen folglich für alle Akteurgruppen vorhandene Strategien, Wahrnehmungen, Ziele und Ergebniserwartungen ermittelt werden. Dieser Schritt ist im Fall der DIK jedoch nur mit Einschränkungen umsetzbar, da ein Großteil der Gespräche unter Ausschuss der Öffentlichkeit stattfindet und daher nicht alle Informationen für die Bestimmung der Akteurkonstellationen zur Verfügung stehen bzw. rekonstruiert werden müssen.

Die im vorangegangenen Kapitel behandelten Handlungsorientierungen müssen mit Blick auf Akteurkonstellationen außerdem um eine weitere, relationale Dimension erweitert werden. Im Gegensatz zu normativen Modellen rationalen Verhaltens spielen in der Realität immer auch Faktoren wie Neid oder Freundschaft, die einen gemeinsamen Vorteil verfolgen, eine Rolle. Für diesen zusätzlichen Faktor verwendet Scharpf (2000) die Beschreibung Interaktionsorientierungen. Bei ihnen handelt es sich um subjektive Deutungen der Auszahlungen zwischen zwei Spielern, die sich an der Art ihrer Beziehung orientieren (ebd.: 42). Interaktionsorientierungen können relationale Aspekte sowohl in objektiver als auch in subjektiver Form in die Analyse eines politischen Problems einfließen lassen. Ein Beispiel für objektive Formen sind Fußballregeln, die ein Tor, welches von einer Mannschaft erspielt wird, als Nachteil der gegnerischen definieren (ebd.:



149). Soweit die empirischen und normativen Bedingungen stabil und interpersonal bekannt sind, ist es nicht nötig, Interaktionsorientierungen als Kategorie einzuführen. Anders liegt der Fall bei der subjektiven Reformulierung objektiver Interessenkonstellationen, die zu differenzierten Reaktionsmustern auf unterschiedliche Partner führen (ebd.).<sup>39</sup> Scharpf (2000) greift zu ihrer Beschreibung auf Arbeiten der Sozialpsychologen McClintock (1972) und Kelley/Thibaut (1978) zurück und nennt die drei Orientierungen „Individualismus“, „Solidarität“ und „Wettbewerb“ sowie deren Zwischenformen die empirisch wahrscheinlichsten Ausprägungen (Scharpf 2000: 154).

### **2.3.5 Interaktionsformen – Formen des verhandelnden Staates**

Als zweiter Bestandteil des Interaktionskonzepts nehmen Interaktionsformen des institutionellen Umfeldes eine zentrale Rolle bei der Erklärung von politischen Entscheidungen ein. Sie identifizieren in einem ersten Schritt vier grundlegende Formen, die sie als „einseitiges Handeln“, „Mehrheitsentscheidung“, „Verhandlung“ sowie „hierarchische Steuerung“ bezeichnen. Alle Ausprägungen betrachten politische Interaktion jedoch nur innerhalb des staatlichen Entscheidungssystems, lassen hierbei jedoch außer Acht, dass der Staat selbst zu einem wesentlichen Akteur werden kann oder Interaktionen auf supranationaler Ebene ablaufen. Diesem Problem tragen Mayntz/Scharpf (1995) Rechnung, indem sie ihre Konzeption um „Formen des verhandelnden Staates“, „Schatten der Hierarchie“ sowie „Regieren in entgrenzten Räumen“ erweitern (Scharpf 2000: 319ff.). Die für die DIK relevante Interaktionsform erweitern sie ferner um drei Sub-Interaktionsformen, die im Modus Schatten der Hierarchie stattfinden können. Sie lauten Verhandlungen in bürokratischen Hierarchien (z.B. zwischen Ministerien), Selbstorganisation im Schatten des Staates (z.B. Tarifverhandlungen) und der verhandelnde Staat (Regierung verhandelt mit gesellschaftlichen Akteurgruppen). Da es sich bei der Deutschen Islam Konferenz um eine Dialogeinrichtung zwischen Staat und Muslimen handelt, kann für sie die Interaktionsform des verhandelnden Staates festgelegt werden.

Bei dieser Ausprägung handelt es sich um eine Mischung der Interaktionsformen Verhandlung und hierarchische Steuerung. Politische Ergebnisse werden nicht allein durch eine hierarchische Autorität, etwa in Form des Gesetzgebers, erzielt, sondern hauptsächlich durch Verhandlungen mit den im Wesentlichen betroffenen Gesell-

---

39 So können Interaktionsorientierungen z.B. erklären, warum Friedensprozesse etwa im Nahen Osten so schwierig bleiben, obwohl sich längst herausgestellt hat, dass eine Fortsetzung der Auseinandersetzungen für alle Seiten nur mit Verlusten verbunden ist (Scharpf 2000: 150).

schaftsgruppen – im vorliegenden Fall der muslimischen Gemeinschaft – unter Einbeziehung ihrer Präferenzen und Wahrnehmungen (ebd.: 335). Der Staat fungiert also nicht mehr als dritte Partei, sondern avanciert selbst zum handelnden Akteur. Diese spezifische Form von Interaktion lässt sich häufig in korporatistisch geprägten Ländern wie Deutschland vorfinden, die über eine ausdifferenzierte sowie stark organisierte Verbändelandschaft verfügen. Die handelnden Organisationen müssen hierbei Entscheidungen für ihre Mitglieder verbindlich treffen oder zumindest deren Handlungsweisen beeinflussen können (ebd.: 329).<sup>40</sup>

Die Interaktionen in Verhandlungsprozessen dieser Interaktionsform sind jedoch stets in die hierarchische Autoritätsstruktur des Staates eingeordnet, was dazu führt, dass sich auch bei einer Nichteinigung der Status quo für sie durch regulative, einseitige staatliche Maßnahmen verändern kann (ebd.: 331). Selbst schwierige gesellschaftliche Probleme können unter diesen Rahmenbedingungen wirksam durch Verhandlungen gelöst werden. Doch nicht nur kollektive gesellschaftliche Akteure verfügen über ein großes Interesse, freiwillige Vereinbarungen zu treffen, sondern diese können auch für staatliche Akteure interessant sein. Da es sich nach Katzenstein (1987) bei der Bundesrepublik Deutschland um einen „semisouveränen Staat“ handelt, der durch seine hohe Politikverflechtung zwischen bundes- und länderstaatlicher Ebene sowie seine typischen Koalitionsregierungen über hohe Konsens- und Abstimmungserfordernisse verfügt, können freiwillige Verhandlungsplattformen wie die Deutschen Islam Konferenz unter diesen Voraussetzungen auch für Bundesregierungen von hoher Attraktivität sein.

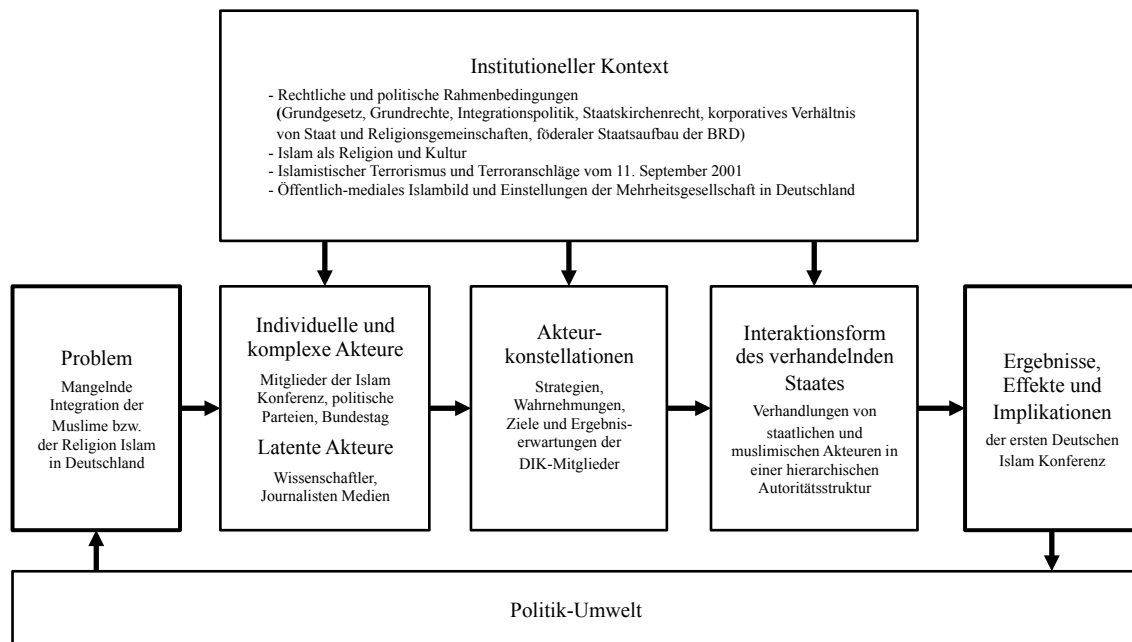
---

40 Die Fähigkeit von Verbänden, verbindliche Absprachen treffen zu können, kann der Staat unter Einsatz von Gesetzen (z.B. Zwangsmitgliedschaft in einem Berufsverband) oder durch die Möglichkeit der Gründung von so genannten „Closed-Shop-Unternehmen“ garantieren (Scharpf 2000: 329).

## 2.4 Zusammenfassende Darstellung der Operationalisierung

Nach der Behandlung des akteurzentrierten Institutionalismus mit seinen vier zentralen Analyseelementen sollen die Operationalisierungsschritte aus Gründen der Übersichtlichkeit nun noch einmal grafisch dargestellt werden.

*Darstellung 2-5: Operationalisierung des analytischen Rahmens*



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Auf Grundlage dieses institutionellen Untersuchungsdesigns ist es in einem ersten Bearbeitungsschritt zunächst notwendig, die institutionellen Gegebenheiten der Islam Konferenz näher zu erörtern und integrationspolitische Problemfelder zu identifizieren, die im Rahmen der DIK bearbeitet bzw. auch nicht bearbeitet werden. Dieser Aufgabe widmet sich Kapitel 3, während in Kapitel 4 mit der Analyse der Integrationspolitik des Bundes im Zeitraum von 1998 bis 2009 sowie der inhaltlichen Auseinandersetzung der Bundestagsparteien mit dem Islam im Vordergrund steht. Die in Kapitel 4 fortgesetzte Betrachtung des institutionellen Rahmens wird in Kapitel 5 dann mit der Vorstellung des politisch-rechtlichen Rahmens der DIK abgeschlossen.

### **3 Eingliederungsstand und integrationspolitische Handlungsfelder**

Nicht nur die Religion Islam, sondern auch die Muslime erfahren in Folge des 11. Septembers 2001 in Deutschland ein verstärktes öffentliches Interesse. Die Auseinandersetzung mit der muslimischen Gemeinschaft und der Diskurs zu möglichen Integrationsdefiziten verlaufen jedoch nicht immer mit der notwendigen Tiefenschärfe und thematischen Differenziertheit. Für einen ergebnisorientierten Dialogprozess zwischen deutschem Staat und muslimischen Repräsentanten im Allgemeinen und für die Analyse der ersten Deutschen Islam Konferenz im Speziellen ist es jedoch essentiell zu wissen, wie sich die muslimische Gemeinschaft zusammensetzt und welche Größe sie besitzt, über welche ethnischen und religiösen Charakteristika ihre Mitglieder verfügen, wie und aufgrund welcher historischen Umstände sich die islamische Organisationslandschaft in der BRD entwickelt hat und welche Rolle Religion im Alltagsleben der Muslime spielt. Präzise Informationen und Daten zu den genannten Merkmalen bilden nicht nur die Basis für eine adäquate wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Islam, sondern sind zugleich wichtiger Bestandteil des institutionellen DIK-Kontextes. Darüber hinausgehend wird in einem weiteren Schritt geklärt, welche Art von Problemen bei der Eingliederung von Migranten mit islamischem Hintergrund in der Bundesrepublik zu beobachten sind und welche inhaltliche Relevanz sie aufweisen. Der Integrationsstand von Muslimen soll dann mit Hilfe von statistischen Indikatoren bestimmt und in die Analyse auch gesellschaftliche Einstellungen und Islambilder als einflussreiche Größen einbezogen werden. Auf Grundlage auf dieser Bestandsaufnahme werden im Anschluss vier zentrale Herausforderungen und Handlungsfelder für die Integrationspolitik formuliert und damit ein Problem-Set ausgearbeitet, dem sich die erste Deutsche Islam Konferenz gegenübergestellt sieht.

#### **3.1 Muslimisches Leben in Deutschland nach 1945**

In einem ersten Betrachtungsschritt gilt es in groben Zügen zu klären, was sich hinter dem Begriff Islam verbirgt und welche Merkmale Menschen zu einem Anhänger der islamischen Religion machen. Hieran anschließend soll mit Blick auf die Bundesrepublik geklärt werden, wie die muslimische Gemeinschaft ihre heutige Tiefendimension erlangen konnte, welche quantitative Größe sie aufweist und welche islamischen Organisationen zu den wesentlichen Akteuren der hiesigen Verbandslandschaft gehören.

### 3.1.1 Entstehungsgeschichte und wesentliche religiöse Strömungen des Islams

Das Wort Islam ist arabischen Ursprungs und bedeutet „Ergebung in den Willen Gottes“. Wer sich ihm bekennt, wird zum Moslem bzw. zur Muslima (Walther 2001: 193). Die Gründung des Islams als jüngste der drei großen monotheistischen Weltreligionen vollzieht sich zu Beginn des 7. Jahrhunderts. Sein Stifter, der Prophet Mohammed, verkündet in der bis dahin polytheistischen Stadt Mekka die Offenbarung des einen und einzigen Gottes (Krämer 2005: 19f.).<sup>41</sup> Diese wird in der islamischen Interpretation als letzte betrachtet, so dass es nach Mohammed bis zum jüngsten Gericht keinen weiteren Propheten mehr geben wird. Mohammed stellt das „Siegel der Propheten“ dar – also die Bekräftigung und den Abschluss der Offenbarungen, die Gott den Menschen zuvor bereits durch andere Propheten wie Moses und Jesus verkündet hat (Halm 2001: 188). Seine Verkündungen werden postum von dem Kalifen Osman gesammelt und von einer Kommission zum heiligen Buch des Islams, dem Koran (arab. für Lesung, Rezitation), zusammengestellt (Ohlig 2007: 3). Diese Ganzschrift bildet die theologische Basis und gilt für Muslime gemeinhin als unmittelbares Wort Gottes.

Neben dem Koran sind die Worte, Handlungen und die Lebensweise Mohammeds, die mit dem Begriff Sunna bezeichnet werden, die zweite Erkenntnisquelle gläubiger Muslime. Neben dem Glaubensbekenntnis, der Schahāda („Ich bezeuge, dass es keine Gottheit gibt außer Gott, und dass Mohammed der Gesandte Gottes ist“), zählen zu den zentralen fünf Säulen des Islams auch eine Reihe von Ritualpflichten. Diese beinhalten das fünfmalige tägliche Gebet (arab. Salāt), das Fasten im Monat Ramadan (arab. Saum), die Wallfahrt nach Mekka (arab. Haddsch) sowie das Entrichten der Zakat, einer Art Almosensteuer (Krämer 2005: 20). Die religiösen und rechtlichen Normen des Islams werden im weitesten Sinne in der Scharia (Quelle oder Weg zur Quelle) zusammengefasst (Rohe 2011: 22). Sie stellt eine Art Wegweiser dar, der den Menschen zu Gott führen soll. Als Mohammed im Jahr 632 stirbt, ist seine Nachfolge als Anführer der muslimischen Gemeinschaft (Umma) ungeklärt. Innerhalb der Religionsanhänger kommt es zu Auseinandersetzungen um die rechtmäßige Nachfolge des Propheten. Diese Konflikte führen im späteren Verlauf zu einer Spaltung in zwei Hauptströmungen, den Sunniten und Schiiten (Biel 2004: 3; Bock 2007: 1250).<sup>42</sup> Ungefähr 85 Prozent der Muslime gehören heute weltweit zur Gruppe der Sunniten. Damit

41 Mohammed (arab. Muhammad) lebt bis zur Offenbarung als Kaufmann in Mekka. Nach der Stiftung des Islams wird er das religiös-politische Oberhaupt der städtischen Gemeinde in Medina (Walther 2001: 193).

42 Zur Entstehung und weiteren Frühgeschichte des Islam siehe Ohlig 2007.

sind sie die dominierende religiöse Strömung innerhalb des Islams. Voraussetzung für die rechtmäßige Nachfolge Mohammeds ist für sie die Fähigkeit eines Kalifen zur geistlichen und weltlichen Führung. Außerdem soll er von der Mehrheit der Muslime gewählt werden. Er verfügt damit nicht zwangsläufig über „göttlich legitimierte Autorität“ (Goldberg/Halm/Sen 2004: 83). Die Schiiten hingegen sind der Überzeugung, dass die Umma als Nachfolger nur ein direkter Blutsverwandter Mohammeds führen kann, um auf diese Weise göttlich ausgewiesen zu sein (Ende 2005: 71).<sup>43</sup> Zu den Schiiten gehören heute etwa 10 bis 15 Prozent aller Muslime. Neben den beiden genannten Gruppen gibt es noch eine Reihe von Abspaltungen. Die Aleviten sind unter ihnen die größte relevante Gemeinschaft, bei denen es sich im weitesten Sinne um Schiiten handelt, die jedoch die Scharia mehrheitlich ablehnen. Das Alevitentum beinhaltet ebenso Elemente aus verschiedenen vorislamischen Religionen Mesopotamiens sowie dem Sufismus (Kreitmeier 2002: 152f). Die Aleviten vertreten besonders stark das Verständnis einer säkularen Gesellschaftsordnung, in der sie jedem Menschen ein freies Selbstbestimmungsrecht zugestehen sowie Frauen und Männer als gleichberechtigt ansehen (Goldberg/Halm/Sen 2004: 84).

In Abgrenzung zu den christlichen Konfessionen verfügt der Islam über keine institutionalisierten Strukturen und höchste Lehrautorität. Stellen in der vormodernen Zeit noch die islamischen Reiche eine gewisse Organisationsform dar, so fehlen diese seit der Etablierung der modernen säkularen Territorialstaaten (Halm 2001: 192). Der Religion sind kirchenähnliche Strukturen jenseits lokaler Moscheegemeinden fremd. Er kennt keine Amtskirchen im westlichen Verständnis, Konfessionen gibt es im Sinne von verschiedenen Strömungen (Kloepfer 2006: 45). Das gilt sowohl für Staaten mit jahrhundertelanger islamischer Tradition als auch für die Muslime, die in der so genannten Diaspora leben.<sup>44</sup> In dieser stellen sie eine gesellschaftliche Minderheit dar und sind darauf angewiesen, sich religiös selbst zu organisieren und eine lokale Infrastruktur aufzubauen.

---

43 Als zweiter zentraler Unterschied zwischen Sunniten und Schiiten sind die verschiedenen Rechts- und Kulturtraditionen anzusehen (vgl. Radtke 2005: 63ff.).

44 Eine gute schematische Darstellung der geografischen Verteilung des Islams in der Welt findet sich bei Schlumberger 2001: 211.

### 3.1.2 Islamische Gemeinschaft in der BRD – eine Standortbestimmung

Nach diesem allgemein-historischen Blick auf den Islam richtet sich die Aufmerksamkeit nun konkret auf die muslimische Gemeinschaft in der Bundesrepublik.<sup>45</sup> In Deutschland reichen die geschichtlichen Wurzeln des Islams bis zu den so genannten Türkenkriegen und den Expansionsanstrengungen des Osmanischen Reiches im frühen 15. Jahrhundert zurück (Hildebrandt/Bendel 2006: 7). Einen quantitativen Schub erfährt die muslimische Präsenz in der BRD mit dem Arbeitskräftemangel der Mitte der 1950er Jahre und den daraus resultierenden Anwerbevereinbarungen mit der Türkei 1961, Marokko 1963, Tunesien 1965 und dem früheren Jugoslawien 1968 (Bade/Oltmer 2004: 72).<sup>46</sup> Bis Mitte der 1960er Jahre sind es bereits eine Million vornehmlich männliche Einwanderer, die als so genannte Gastarbeiter nach Deutschland kommen. Da neun von zehn Migranten aus der Türkei stammen, werden sie zunächst nicht als Muslime angesehen, sondern meist in ihrer ökonomischen Funktion als Gastarbeiter oder in Bezug auf ihre ethnische Herkunft wahrgenommen (Tiesler 2007: 25). Zeitlich versetzt folgen ihnen dann auch Ehepartner und Familienangehörige (Spuler-Stegemann 1998: 37). Nachdem die Nachfrage nach Ausländerbeschäftigung im Zuge der wirtschaftlichen Abkühlung in den Jahren 1966/1967 nicht weiter ansteigt, folgt zu Beginn der 1970er Jahre ein vollständiger Anwerbestopp (Finkelstein 2006: 15, 17). Dieser führt in der Konsequenz jedoch nicht dazu, dass die Mehrzahl der Gastarbeiter in ihr Heimatland zurückkehren. Sie bleiben vielmehr aufgrund des höheren Lebensstandards und besserer Verdienstmöglichkeiten mit ihren Familien dauerhaft in Deutschland (Dornis 2001: 18ff).

Die Zahl der aktuell in Deutschland lebenden Muslime lässt sich statistisch bis dato nicht exakt bestimmen. Hierfür sind nach Lehmen (2001) vor allem zwei Ursachen verantwortlich: erstens die spezifische Art der „äußeren Wahrnehmung“ von Muslimen und zweitens ihr „eigenes Selbstverständnis“ (ebd.: 37). Was ist nun genau darunter zu verstehen? Aufgrund der bis heute fehlenden Anerkennung von islamischen Verbänden (1) als Körperschaften des öffentlichen Rechts werden Muslime von den kommunalen Einwohnermeldeämtern statistisch in der Rubrik „Verschiedene“ geführt und dort nach ihrer Staatsangehörigkeit, jedoch nicht nach ihrer Religion, statistisch erfasst (ebd.).

---

45 Aufgrund fehlender Daten und Erhebungen zur muslimischen Präsenz in der früheren Deutschen Demokratischen Republik bezieht sich die Darstellung bis zur deutsch-deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 ausschließlich auf Westdeutschland.

46 Zur Geschichte der Muslime in Deutschland vor der Arbeitsmigration siehe Bauknecht 2010.

Außerdem kommt (2) hinzu, dass die Islamzugehörigkeit nicht immer exakt bestimmt werden kann (Schumann 2006: 59). So kennt die Religion keinen Aufnahmeeritus der etwa mit der christlichen Taufe vergleichbar ist. Die Zugehörigkeit zum Islam wird vielmehr durch Geburt erworben und durch den Vollzug der fünf religiösen Grundpflichten bestätigt (Lemmen 2001: 38).

Vor diesem Hintergrund lassen sich Zahlen bezüglich der Größe, Struktur und Religiosität der muslimischen Gemeinschaft in Deutschland nur schätzen, jedoch nicht abschließend ermitteln. Die meisten der jüngeren Hochrechnungen orientieren sich an den Zahlen der in Deutschland lebenden Staatsangehörigen aus 20 muslimisch geprägten Ländern sowie Einbürgerungen aus diesen Staaten im Zeitraum von 1988 bis 2005 und addieren diese zusammen (Haug/Müssig/Stichs 2009: 12). Zwei wesentliche Defizite sind mit diesem Verfahren verbunden. Zum einen blendet die relativ geringe Zahl der einbezogenen Länder automatisch einen Teil der in der BRD lebenden, aber aus anderen Staaten zugewanderten Muslime aus. Zum anderen lassen sich Statistiken über den muslimischen Bevölkerungsanteil der einbezogenen Herkunftsländer nicht eins zu eins übertragen, da nicht zwangsläufig unterstellt werden kann, dass die religiöse Zusammensetzung der Migrationsgruppe exakt der des Herkunftslandes entspricht. Auch berücksichtigen die Schätzungen weder die zum Islam konvertierten deutschen Staatsangehörigen noch eingebürgerte Muslime (Lemmen 2001: 37). Die genannten Erfassungsprobleme führen in Kombination mit verschiedenen Berechnungsmethoden zu einem für die Bundesrepublik Deutschland prognostizierten Zahlenkorridor von 2,5 bis 4,3 Millionen Menschen mit muslimischem Glauben (Spuler-Stegemann 2001: 221; Lemmen 2001: 40; Becker 2006: 63; Kloepfer 2006: 45; Brettfeld/Wetzels 2007: 34; Haug/Müssig/Stichs 2009: 11).

Im Zuge der Beratungen der ersten Deutschen Islam Konferenz rücken die generellen Erfassungsdefizite und fehlenden belastbaren Statistiken noch einmal stärker in den Vordergrund. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge führt daraufhin im Auftrag der DIK eine bundesweite repräsentative Studie zum muslimischen Leben in Deutschland (MLD-Studie) durch, die nicht mehr Daten und Informationen basierend auf Staatsangehörigkeits-Zahlen erhebt, sondern muslimische Migranten direkt befragt. Damit wird erstmals eine aussagekräftige Datengrundlage über die muslimische Bevölkerung in der BRD geschaffen, die zentrale Größen und Charakteristika, wie den Migrationshintergrund und den soziodemographischen Hintergrund der Befragten, die



Zusammensetzung des Haushaltes, die Religionszugehörigkeit und Glaubensrichtung aller Haushaltsmitglieder, den Religiositätsgrad sowie Aspekte der strukturellen Integration der Befragten ermittelt (Haug/Müssig/Stichs 2009: 4, 50f.).<sup>47</sup>

Analog zu den bisher eingesetzten Erhebungsmethoden müssen auch bei der Konzeption und Auswahl der MLD-Stichprobe einige Punkte kritisch hinterfragt werden. So ist bei Telefoninterviews von essentieller Bedeutung, dass in der Befragungsgruppe eine entsprechend hohe Quote an Festnetzanschlüssen vorhanden sein muss. Ferner ist bei dieser Methode berücksichtigen, dass nicht alle potenziellen Mitglieder der Untersuchungsgruppe im Telefonbuch, das als Datenbasis für die Interviews dient, aufgeführt sind. Auch das eingesetzte Erkennungsverfahren, das auf Namenslisten des Ausländerzentralregisters (AZR) zurückgreift, hat die Schwäche, dass nicht alle möglichen Probanden über einen dort gelisteten „typisch“ muslimischen Namen verfügen muss (ebd.: 40). Von diesen Mängel im Untersuchungsdesign losgelöst, stellt die MLD-Studie einen signifikanten Erkenntnisfortschritt im Hinblick auf die Größe und Struktur der muslimischen Gemeinschaft dar. Ihre wesentlichen Ergebnisse und Eckdaten werden daher nachfolgend aufbereitet und punktuell durch Erkenntnisse weiterer Untersuchungen ergänzt.

Nach der MLD-Untersuchung leben in Deutschland im Jahr 2008 zwischen 3,8 und 4,3 Millionen Muslime, was einem Bevölkerungsanteil von 4,6 bis 5,2 Prozent entspricht. Die ermittelten Durchschnittszahlen, aufgeschlüsselt nach Herkunftsland, Herkunftsregion und Staatsbürgerschaft, lassen sich nach Größe geordnet folgendermaßen zusammenstellen.<sup>48</sup>

---

47 Bei der MLD-Studie handelt es sich um eine repräsentative Querschnittsbefragung, die mit den Muslimen eine spezielle Teilpopulation der deutschen Wohnbevölkerung untersucht. Als Datenbasis dient eine disproportional geschichtete Zufallsstichprobe. In einem ersten Schritt wird die Untersuchungseinheit nach Herkunftsländern zusammengestellt. Dieses Vorgehen garantiert, dass die Vielfalt der Muslime in der BRD abgebildet wird und die Studie nicht von Personen aus der Türkei als zahlenmäßig stärkster Gruppe dominiert wird. Daran anschließend erfolgt getrennt für die jeweiligen Herkunftsregionen eine Wahrscheinlichkeitsauswahl der Befragten, mit deren Hilfe von den Merkmalen der befragten Personen möglichst gut auf die Zielpopulation geschlossen werden kann. Im ersten Halbjahr 2008 werden daraufhin 6004 Personen in Privathaushalten ab 16 Jahren mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens, der 150 Fragen in acht möglichen Sprachen umfasst, telefonisch interviewt. Inklusive der Angaben über die Haushaltsmitglieder stützen sich die MLD-Auswertungen auf Informationen über rund 17 000 Personen. Zu den methodischen Details siehe vertiefend Haug/Müssig/Stichs 2009: 36ff.

48 Aus Darstellungsgründen werden nur die mittleren Zahlen verwendet und die jeweiligen Maximal- und Minimalwerte ausgeblendet. Zu den Gesamtdaten siehe Haug/Müssig/Stichs 2009: 81.

*Darstellung 3-1: Anzahl der Muslime in der BRD nach Herkunftsland*

Herkunftsland/ Herkunftsgruppe nach geografischer Region	Ausländische Muslime in Deutschland	Deutsche Muslime mit Migrations- hintergrund	Muslime in Deutschland insge- samt	Anteil an der muslimi- schen Gesamtbevölke- rung in Prozent
Türkei	1 506 410	1 054 618	2 561 028	63,15
Südosteuropa	354 941	194 717	549 658	13,55
Naher Osten	110 363	219 289	329 652	8,12
Nordafrika	91 597	188 123	279 720	6,89
Süd-/Südostasien	72 715	113 617	186 332	4,59
Iran	32 915	37 181	70 096	1,72
Restliches Afrika	32 341	29 085	61 426	1,51
Zentralasien/GUS	13 126	4093	17 222	0,42
<b>Summe mittlere Werte</b>	<b>2 214 405</b>	<b>1 840 724</b>	<b>4 055 129</b>	
<b>Anteil an Gesamt- muslimen in Prozent</b>	<b>54,60</b>	<b>45,40</b>	<b>100,00</b>	

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Rechnung basierend auf Haug/Müssig/Stichs 2009: 81. Die aufgeführten Zahlen stellen die MLD-Mittelwerte und nicht die statistisch berechneten Maximal- oder Minimalwerte da. Prozentzahlen sind gerundet.

Nach den MLD-Zahlen verfügen mehr als die Hälfte der Muslime, rund 55 Prozent, über eine ausländische Nationalität, während über 45 Prozent die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Die Gruppe der Türkischstämmigen stellt mit 63 Prozent die größte ethnische Einzelgruppe der muslimischen Bevölkerung. Somit verfügen rund 2,5 bis 2,7 Millionen Muslime in der BRD über türkische Wurzeln. Das Ausländerzentralregister führt in diesem Zusammenhang im Jahr 2009 1,66 Millionen Türken in der Ausländerkategorie, von denen 1,11 Millionen in der Türkei und rund 550 000 in Deutschland geboren sind. Folglich sind 840 000 bis 1,04 Millionen so genannte Mehrstaater, die eine deutsche und eine bzw. mehrere ausländische Staatsangehörigkeiten besitzen. Sie werden in der Statistik nicht als Ausländer, sondern als deutsche Staatsbürger erfasst (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2009: 4, 15).

Die Sunniten bilden in der MLD-Erhebung mit fast 75 Prozent die größte konfessionelle Gruppe und liegen damit gut 10 Prozentpunkte unter dem weltweiten Durchschnitt. Ihnen folgen mit 13 Prozent die Aleviten und mit 7 Prozent die Schiiten. Daneben existieren weitere Klein-Gruppen wie die der Ahmadiyya, der Sufi/Mystiker und Ibaditen (ebd.: 11, 97). Die im Rahmen der Studie befragten Personen bezeichnen sich mehrheitlich als gläubig, darunter 36 Prozent als „stark gläubig“ und weitere 50 Prozent als „eher gläubig“. Vor allem bei zwei Gruppen, den türkischstämmigen und afrikanischen Muslimen, ist der Grad an Religiosität besonders stark ausgeprägt, während er bei

den iranischstämmigen Schiiten mit zehn Prozent vergleichsweise gering ausfällt. Worbs/Heckmann (2006) ergänzen in diesem Kontext bei der Auswertung des EFFNA-TIS-Surveys, einer repräsentativen Befragung der zweiten Generation türkischstämmiger und ex-jugoslawischer Migranten im Alter von 16-25 Jahren, dass Religion „in der muslimischen Gruppe eine stärkere Prägestkraft entfaltet als dies bei Nicht-Muslimen der Fall ist“ (ebd.: 155). Diese spiegelt sich vor allem in der hohen Bedeutung religiöser Festtage – über 60 Prozent der Befragten halten diese für „sehr wichtig“ –, der Beachtung religiöser Speisevorschriften und in der Ablehnung von Alkoholkonsum bei einem relevanten Teil der jungen Muslime wider (ebd., 167). Außerdem stellen die Autoren fest, dass stark religiöse Muslime signifikant konservativer im Hinblick auf die Rollenverteilung in der Ehe und das unverheiratete Zusammenleben sind, sie die geringste identifikative Bindung an Deutschland, aber auch das politisch größte Interesse haben und sie am ehesten Mitglieder in Vereinen sind (ebd.: 197).

Die MLD-Studie ermöglicht in der Gesamtschau erstmals einen repräsentativen und belastbareren Blick auf das muslimische Leben in Deutschland. Sie bestätigt, revidiert aber auch Ergebnisse früherer Studien. Zentrale Erkenntnis der Untersuchung ist, dass bis zu einer Million mehr Muslime in der BRD leben, als bisher im Schnitt angenommen. Auch im Hinblick auf die ethnische Zusammensetzung wird ein differenzierteres Bild gezeichnet. Zwar gehen auch ältere Erhebungen von circa zweieinhalb Millionen Muslimen mit türkischer Abstammung aus (Biel 2004: 25). Durch die insgesamt angewachsene Zahl von Muslimen auf 3,8 bis 4,3 Millionen verschieben sich aber die Relationen innerhalb der muslimischen Gemeinschaft. Türken bilden in ihr nicht mehr 80 Prozent aller in Deutschland lebenden Muslime, sondern nur noch 60 bis 65 Prozent. Dies zeigt, dass die muslimische Gruppe in der Bundesrepublik wesentlich heterogener ist, als bisher angenommen. Im Hinblick auf den Grad an Religiosität werden die bisherigen Befunde in der MLD-Studie größtenteils bestätigt. Rund ein Drittel lassen sich als „sehr religiös“ ansehen. Darunter lässt sich im engeren Sinn verstehen, dass die Betroffenen religiöse Gebote beachten sowie regelmäßig freitags eine Moschee besuchen (Kandel 2004a: 2). Auch die Aussage von 50 Prozent der Befragten, „eher gläubig“ zu sein, deckt sich weitestgehend mit bisherigen Annahmen.

Da die MLD-Studie erstmals im Jahr 2008 durchgeführt wird, liefert sie jedoch keine Informationen darüber, ob und inwieweit sich der Grad an Religiosität unter den Muslimen in den vergangenen Jahren verändert hat. Entsprechende Informationen sind

vor allem dann interessant, wenn es darum geht, Einstellungsänderungen in Folge bestimmter politischer und gesellschaftlicher Ereignisse in einen Kontext zu bringen. Um diesbezüglich zumindest einen oberflächlichen Eindruck zu erhalten, müssen an dieser Stelle weitere Studien, die nicht repräsentativ für das gesamte Bundesgebiet sind, einbezogen werden. Auch wenn das, wie bereits zuvor diskutiert, problembehaftet ist, können damit aber zumindest Tendenzen abgebildet werden. So beobachtet das Zentrum für Türkeistudien im Zeitraum von 2000 bis 2005 einen signifikanten Bedeutungszuwachs von Religion und das in allen Altersstufen (Sen/Sauer 2006: 20ff.). Mit Blick auf Nordrhein-Westfalen und die dort lebenden türkischstämmigen Muslime steigt die Anzahl der Befragten, die sich als „sehr“ oder „eher religiös“ bezeichnen, von 57 Prozent im Jahr 2000 auf 76 Prozent im Jahr 2005 (Brettfeld/Wetzels 2007: 19). In der MLD-Erhebung sind es 2008 bundesweit 86 Prozent, die sich als „stark religiös“ bzw. „eher gläubig“ charakterisieren. Auch wenn die Untersuchungen nicht unmittelbar miteinander vergleichbar sind und unterschiedliche Fragestellungen nachgehen, ist dennoch eine gewisse Tendenz zu einer intensiveren Beschäftigung der deutschen Muslime mit dem Islam seit dem 11. September 2001 zu konstatieren.<sup>49</sup> Ob dieser Trend jedoch in einer Verbindung zu spezifischen Ereignissen steht und ob es sich dabei um eine langfristige Entwicklung handelt, kann mit Hilfe der bisher erhobenen Studien nicht abschließend geklärt werden. Hierzu sind weitere bundesweite Zeitverlaufserhebungen notwendig.

### **3.1.3 Geschichte und Entwicklung islamischer Vereinigungen in Westdeutschland**

Nachdem sich die muslimischen Gemeinden in Deutschland schon zwischen den beiden Weltkriegen im 20. Jahrhundert gründen, erhält die Selbstorganisation der Muslime Mitte der 1960er Jahre als Folge der Arbeitsimmigration einen ersten Schub (Nedza 2005: 86). Dieser wird nach Verstetigung der Einwanderung von weiteren Öffnungsprozessen begleitet (Rosenow/Kortmann 2011: 51f.). So wird vielen Gastarbeiter deutlich, dass es sich bei ihrem Aufenthalt in Deutschland nicht mehr um ein Provisorium handelt. Für sie und ihre Familien gewinnen daher zwangsläufig Fragen nach der religiösen und kulturellen Kindererziehung sowie der Erfüllung ihrer täglichen Religionsinteressen an Bedeutung (Jessen 2006: 15).

---

49 Eine detaillierte Zusammenstellung von Studien zu den Themenbereichen Religiosität, islamischer Identität und Orientierung, Fundamentalismus, sozialer und politischer Partizipation von türkischstämmigen Muslimen liefern Worbs/Heckmann 2006: 247.

Vor diesem Hintergrund leiten die muslimischen Gastarbeiter erste Schritte von Institutionalisierungsprozessen ein, die sich in den 1980er Jahren weiter intensivieren und in dieser Zeit zu einer Vielzahl von Moschee- und Gemeindegründungen führen (Tiesler 2007: 25). Diese bilden sich zunächst in den größeren Städten und später auch in den mittelgroßen und ländlichen Gebieten der BRD. Der Organisationsprozess findet in Form von Vereinen statt, die als Träger von Moscheen für die allgemeinen religiösen Belange vor Ort zuständig sind (Kreitmeier 2002: 65).<sup>50</sup> Deutschlandweit existieren heute über 2400 Gemeinden, deren Vereine neben der Religionsausübung auch ein breites Spektrum an kulturellen, landsmannschaftlichen und sozialen Aufgaben ausfüllt (Toprak 2010: 124). Da die Mehrzahl der in Deutschland lebenden Muslime eine türkische Abstammung besitzt und für die Gemeindegründung eine gewisse Mindestzahl an Mitgliedern notwendig ist, sind die existierenden Vereine in der BRD vor allem türkisch geprägt (Sen/Halm 2005: 304). Wissenschaftlichen Studien zur Frage, wie viele Muslime sich insgesamt in lokalen Moscheegemeinden und religiösen Vereinen engagieren, haften ähnliche Probleme an, wie denen zur Gesamtzahl der Muslime. Die MLD-Untersuchung liefert auch hier erstmals für das Bundesgebiet belastbare Informationen. So sind nach ihr durchschnittlich 20 Prozent aller Muslime Mitglied in einem islamischen Verein (Haug/Müssig/Stichs 2009: 167).<sup>51</sup> Wenngleich es sich hierbei um repräsentative Zahlen handelt, weisen Sen/Halm (2005) jedoch auf den wichtigen Aspekt hin, dass in muslimischen Familien oftmals nur eine Person formales Mitglied eines Vereins ist, aber darüber hinaus weitere Familienangehörige wie Ehefrauen oder Kinder sich dort aktiv engagieren (ebd.: 311).

Begleitet wird die lokale Entstehung muslimischer Gemeinden durch die Gründung von überregional agierenden Verbänden und Organisationen, die sich hauptsächlich aus Angehörigen einer Ethnizität zusammensetzen. Sie verfolgen vornehmlich politische sowie religiöse Ziele (z.B. zur Bereitstellung eines Imams oder hauptamtlichen Vorbeters) und bieten ihren Untergliederungen infrastrukturelle Dienstleistungen an (ebd.).<sup>52</sup> Der Etablierungsprozess muslimischer Vereinsstrukturen findet fast ausnahmslos in selbstorganisierter Form statt. Hierbei sind die muslimischen Migranten von Be-

---

50 Zur Moschee und ihrer Bedeutung für die Muslime siehe vertiefend bei Lemmen 2000: 21ff.

51 Bei den Sunniten liegt der Anteil mit 22,2 Prozent deutlich höher als bei den Schiiten (10,3 Prozent) und Aleviten (10,2 Prozent) (Haug/Müssig/Stichs 2009: 169). Aktiv am Gemeinde- und Vereinsleben nehmen im Schnitt 14 Prozent aller Muslime teil.

52 Daneben entstehen zugleich Organisationen, die nur spezielle Zielgruppen innerhalb der muslimischen Gemeinde im Blick haben, darunter fallen etwa Jugendliche und Frauen, oder die Sozial-, Bildungs- und Sozialwerke unterhalten (Lemmen 2002: 25).

ginn an weitestgehend auf sich allein gestellt und erhalten von staatlichen Stellen wenig Unterstützung (Lemmen 2001: 52). Eine Ausnahme bildet die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB), die 1984 in Köln mit Unterstützung der Behörde für Religiöse Angelegenheiten der Republik Türkei gegründet wird und mit ihr bis heute enge Verbindungen pflegt (Jessen 2006: 20f.).

Die Organisationsstrukturen der überregionalen islamischen Dachverbände unterscheiden sich unterdessen erheblich. Der innere Aufbau der Vereinigungen prägt, je nach Konstruktion, die Beziehung der jeweiligen Ortsverbände zum Bundesverband in einer bestimmten Weise und legt dessen Einflussmöglichkeiten und Kontrollmechanismen gegenüber seinen Gliederungen fest. Lemmen (2002) identifiziert insgesamt vier typische Organisationsmodelle und nennt für sie auch ihre wichtigsten Vertreter. Zentralistisch strukturierte Vereine, wie der Verband der Islamistischen Kulturzentren e.V. (VIKZ) und die Islamische Gemeinschaft in Deutschland (IGD), zeichnen sich demnach dadurch aus, dass nur der Verband selbst Rechtsfähigkeit als juristische Person besitzt. Er ist an seinem Hauptsitz als Verein eingetragen. Seine Ortsvereine sind als Niederlassungen anzusehen. Sie sind damit von ihm stark abhängig, können selbst keine Gebetsstätten erwerben und ihre Vorstände werden zentral ernannt bzw. abberufen (ebd.: 29). Zu den Vertretern dezentralistisch strukturierter Organisationen gehört unter anderem die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V. In diesem Modell sind alle Ortsvereine eines Verbandes eigenständige eingetragene Vereine und haben sich dem Verband als Mitglied angeschlossen. Sie handeln folglich in allen rechtlichen Angelegenheiten autark und treffen in ihren Mitgliederversammlungen alle wesentlichen Entscheidungen wie die Wahl eines Vorstandes (ebd.: 30).

Anders als in dezentralistisch strukturierten Vereinigungen schließen sich in föderativ strukturierten Organisationen eigenständige Vereine nicht zu einer übergeordneten Einheit zusammen, sondern gründen sie erst durch ihren Zusammenschluss. Die Satzung regelt alle zentralen Fragen wie das Verhältnis zwischen individuellem Mitgliedsverein und Föderation. Entsprechend diesem Typus sind die Islamischen Föderationen in unterschiedlichen Bundesländern oder auch die Föderation der Türkisch-Demokratischen Idealistenvereine in Europa e.V. (ADÜTDF) sowie die Aleviten Gemeinden in Europa e.V. (AABF) entstanden (Lemmen 2001: 31). Beim vierten Organisationsmodell, zu dessen wichtigsten Hauptvertretern die Islamische Gemeinschaft Milli Görüş zählt, handelt es sich um eine Mischform der drei zuvor genannten Typen. Die IGMG

verfügt gleichermaßen über zentralistische wie dezentalistische sowie föderative Strukturelemente. Sie besteht sowohl aus Zweigstellen, die dem Vorstand direkt unterstellt sind, als auch aus selbstständigen Föderationen, Vereinen und Gemeindezentren. Ihre Gebietsvereinigungen sind hierbei dezentral geordnet, so dass ihr in fast allen Bundesländern Islamische Föderationen angehören (Lemmen 2002: 32).

Rechtlich organisieren sich die muslimischen Organisationen fast ausnahmslos nach dem Vereinsrecht als religiöse Vereine gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 4 Weimarer Reichsverfassung (WRV). Dort heißt es: „Religionsgesellschaften erwerben die Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts.“ Dies geschieht nach Paragraph 21 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) durch Eintragung ins Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichtes (Lemmen 2000: 27). Damit dies möglich ist, muss der Verein zuvor die Paragraphen 57 und 58 des BGB erfüllen. Sie setzen voraus, dass er über eine Satzung verfügt, die den geltenden rechtlichen Erfordernissen entspricht.<sup>53</sup> Diese formal-rechtlichen Voraussetzungen bedingen einen gewissen Grad an Institutionalisierung des religiösen Lebens, die dem Wesen des Islams fremd ist.

Die Etablierung muslimischer Vereine und Verbände leitet sich insgesamt vor allem aus der Geschichte der Arbeitsmigration, den Notwendigkeiten der religiösen Selbstorganisation in der Diaspora und den spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland ab. Die durch das Vereinsrecht erworbene Rechtsfähigkeit stellt für die muslimische Gemeinde immer nur ein Mittel zum Zweck dar, um überhaupt als juristische Person handeln zu können.

### **3.1.4 Muslimische Organisationen und Spitzenverbände im Überblick**

Nachdem die wesentlichen historischen, organisatorischen und rechtlichen Eckpfeiler der muslimischen Verbandslandschaft vorgestellt sind, wird der Betrachtungsfokus nun auf die islamischen Vereinigungen selbst gelegt. Dieser Schritt dient insbesondere dazu, einen grobflächigen Überblick zu erhalten sowie die mitgliederstärksten und damit relevanten Organisationen einordnen zu können. Viele der Verbände spielen auch im öffentlichen Diskurs sowie im Rahmen der DIK eine bedeutende Rolle. Aus diesem Grund ist es hilfreich, einige rudimentäre Informationen über sie zu besitzen. Außerdem

---

53 Dazu zählen Name, Zweck und Sitz des Vereins, aber auch Bestimmungen über den Erwerb einer Mitgliedschaft und deren Beendigung sowie Einberufung von Mitgliederversammlungen und Regelungen zur Auflösung des Vereins (Kreitmeier 2002: 65).

soll damit auch dargelegt werden, welche Auswahlalternative es zu den geladenen DIK-Mitgliedern – der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion, dem Zentralrat der Muslime in Deutschland, dem Verband der Islamischen Kulturzentren, dem Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland sowie der Alevitischen Gemeinde in Deutschland – vorhanden sind. Diese werden an dieser Stelle ebenfalls nur synopsenartig betrachtet. Eine detaillierte Behandlung der Konferenzverbände erfolgt in Kapitel 5, da die nachfolgende Betrachtung zunächst eine reine Veranschaulichungsfunktion hat und alle Konferenzakteure zusammenhängend betrachtet werden sollen.

In diesem Zusammenhang muss eingeräumt werden, dass sich eine vollständige Darstellung der islamischen Verbandslandschaft aufgrund ihrer zeitlich sowie regional unterschiedlich verlaufenden Entstehungsgeschichte komplex gestaltet. In der Literatur werden aus diesem Grund immer wieder Kategorisierungsversuche unternommen, die eine schematische Betrachtung ermöglichen und bei der Strukturierung des Verbandspektrums helfen sollen. Während Lemmen (2002), Schmitt (2003) und Nedza (2005) eine Einordnung vornehmlich nach ethnischen, nationalen und religiösen Kriterien vornehmen, greifen Finkelstein (2006) und Becker (2006) hingegen stärker auf die ideologisch-politische Ausrichtung der Vereine als Unterscheidungsmerkmal zurück. Kandel (2004b) und Jessen (2006) verbinden diese Typologisierungsansätze, indem sie eine Kategorisierung der überregionalen Dach- und Spitzenverbände entlang ihres Selbstverständnisses, also der in der Satzung festgeschriebenen Ziele und dem Vereinszweck, in Kombination mit ihrer ideologischen Orientierung vornehmen. Sie schlagen vor, die einzelnen Organisationen den Kategorien „religiös“, „nationalistisch“, „islamisch/islamistisch“, „linksgesetzt“ sowie „gemäßigt“ zuzuordnen. Basierend auf dieser Zusammenführung können die wichtigsten und im jeweiligen Segment mitgliederstärksten Verbände synoptisch auf der folgenden Seite dargestellt werden.<sup>54</sup>

---

54 Aufgrund der quantitativen Vielfalt der muslimischen Organisationen soll bei dem unternommenen Kategorisierungsversuch kein Anspruch auf Vollständigkeit formuliert werden. Zu berücksichtigen ist ferner, dass lokale Moschee-Vereine und kleinere überregionale Organisationen aus Relevanzgründen keine weitergehende Berücksichtigung finden.



*Darstellung 3-2: Synopsis aller relevanten muslimischen Vereinigungen*

Typ	Name der Organisation	Ziele, Inhalte und Zweck der Verbandsarbeit	Zahl der formalen Vereinsmitglieder und Moscheen	Ethnisch/ religiöse Prägung	Weitere Spezifika
religiös	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion (DITIB)	Bewahrung der Religion und kulturellen Traditionen in der BRD	130 000 bis 150 000 Mitglieder, 890 Moscheevereine	Türkisch-sunnitisch	Kooperation mit der türkischen Religionsbehörde
	Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ)	Orientiert sich am Religionsgelehrten Effendi, vertritt traditionell-orthodoxen Islam	21 000 Mitglieder, 300 Moschee- und Bildungsvereine	Türkisch-sunnitisch	Fokus auf religiöser Bildung junger Muslime
	Föderation der Aleviten-Gemeinden in Europa (AABF)	Schutz von kultureller Identität und Bewahrung religiöser Werte	20 000 bis 30 000 Mitglieder, 118 Vereine	Kurdisch-türkisch-alevitisch	Hauptvertretung der Aleviten in Deutschland
nationalistisch	Föderation der Türkisch-Demokratischen Idealistenverbände in Europa (ADÜTDF)	Propagiert Türkisch-Islamische Synthese	bundesweit etwa 10 000 Mitglieder	Türkisch-sunnitisch	Verbindungen zur recht-nationalen türkischen MHP
	Union der Türkisch-Islamischen Kulturvereine in Europa (ATIB)	Vertritt stärkere islamische Auslegung der Türkisch-Islamischen Synthese	11 000 Mitglieder, 22 Vereine	Türkisch-sunnitisch	Kontakte zu konservativen Kräften in der Türkei
islamisch/ islamistisch	Islamische Gemeinschaft Milli Görüs (IGMG)	Etablierung einer gerechten Ordnung und eines islamischen Staates in der Türkei	29 000 Mitglieder, 514 Moscheen	Türkisch-sunnitisch	Beobachtung durch Verfassungsschutz-Organen
gemäßigt	Verein zur Förderung des Gedankenguts Atatürks in der BRD (AADD)	Gegengewicht zu anti-laizistischen Organisationen in der BRD und der Türkei	ca. 1 000 Mitglieder	Türkisch	Vergleichsweise starke intellektuelle Ausrichtung
links	Föderation der Demokratischen Arbeitervereine (DIDF)	Fordert Abschaffung des Kapitalismus und Ausländergesetzes, Verbot rechtsextremer Parteien	Rund 600 Mitglieder, Vereine in 35 Städten	Türkisch-sunnitisch	Vergleichsweise geringer Einfluss in der muslimischen Gemeinschaft
Spitzenverband	Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IRD)	Politische Vertretung aller muslimischen Verbände	40 000 bis 60 000 Mitglieder, 37 Verbände	Vertritt universelles Islambild	IGMG verfügt über dominierende Rolle im IRD
	Zentralrat der Muslime (ZMD) in Deutschland	Außenvertretung der Muslime gegenüber Politik und Gesellschaft	Rund 10 000 Mitglieder, 19 Vereine		Muslimbruderschaft ist Verbandsmitglied
	Koordinierungsrat der Muslime in Deutschland (KMD)	Förderung der nachhaltigen Gründung einer Vertretungsstruktur	DITIB, VIKZ, IRD, ZMD		Vereinigung der größten Dach- und Spitzenverbände

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Vorgenommene Kategorisierung basierend auf Kandel 2004b und Jessen 2006. Angaben zu den jeweiligen Organisationen und Zahlen basieren auf AABF 1997, 2010; Lemmen 2000, 2002; Schmitt 2003; Kandel 2004a; Becker 2006; Jessen 2006; Brettfeld/Wetzels 2007; Bundesministerium des Innern 2009a; Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2006; DITIB 2010a, 2010b; KRM 2010; VIKZ 2011a, 2011b, 2011c.

### 3.1.5 Deutsche Muslime als diversifizierte Gruppe – ein Zwischenresümee

Bereits dieser grobe Blick auf die islamische Gemeinschaft in Deutschland zeigt, dass es sich bei den 3,8 bis 4,3 Millionen Muslime um eine sehr diversifizierte Gruppe handelt. Die muslimischen Einwanderer der ersten Generation stammen aus Herkunftsländern, die über die gesamte Welt verteilt sind, wenngleich die Türkischstämmigen mit 2,5 bis 2,7 Millionen und somit 63 Prozent die größte ethnische Gruppe bilden. Die Muslime in der BRD besitzen zu 45 Prozent die deutsche Staatsbürgerschaft und bezeichnen sich zu über 80 Prozent als „stark gläubig“ bzw. „eher gläubig“. Die zahlenmäßig größte islamische Strömung bilden mit 75 Prozent die Sunniten. Ihnen folgen mit 13 Prozent die Aleviten und mit 7 Prozent die Schiiten. Nachdem sich herausstellt, dass es sich beim Aufenthalt vieler muslimischer Gastarbeiter nicht mehr nur um ein Provisorium handelt und damit Fragen nach der täglichen Religionsübung sowie der religiösen und kulturellen Erziehung weitere Relevanz erlangen, bildet sich mit Schwerpunkt in Westdeutschland und insbesondere Nordrhein-Westfalen eine ebenso vielschichtige islamische Vereins- und Verbandslandschaft aus.<sup>55</sup> In dieser werden zunächst auf lokaler und später auf überregionaler Ebene verschiedenste Ziele, Zwecke und Arbeitsschwerpunkte verfolgt, die religiöser, karitativer, kultureller, erzieherischer, politischer oder auch heimatlandorientierter Natur sein können. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, sowohl den Islam als auch die Muslime in Deutschland mit ihrem vielseitigen Organisationswesen stets differenziert zu betrachten und ihre Heterogenität als zentrales charakteristisches Merkmal zu begreifen.

### 3.2 Zum Integrationsstand von Zuwanderern mit muslimischen Hintergrund

Für die gesellschaftliche Integrationsdebatte im Allgemeinen und den Kommunikationsprozess im Rahmen der Deutschen Islam Konferenz im Speziellen ist eine grobflächige Bestimmung des Integrationsstandes von muslimischen Migranten unerlässlich. Nur wenn wesentliche Defizite sowie Problem- und Entwicklungsbereiche im Politikfeld Integration benannt sind, kann eine Analyse und Bewertung der DIK-Ergebnisse und ihrer Themenadäquanz erfolgen. Das folgende Kapitel wird daher eine Bestandsaufnahme der Integration von Muslimen anhand von vier statistischen Indikatoren un-

---

55 Die Bedeutung von Nordrhein-Westfalen als „Zentrum“ des muslimischen Lebens in Deutschland wird auch durch die Tatsache unterstrichen, dass fast ausnahmslos alle großen islamischen Dach- und Spitzenorganisationen – darunter fallen auch die fünf an der DIK teilnehmenden Verbände DITIB, IRD, ZMD, AABF und VIKZ – ihren Sitz im einwohnerstärksten Bundesland der BRD haben.

ternehmen. Sie leiten sich anhand der in Kapitel 2.1.2 behandelten Akkulturationsdimensionen ab und orientieren sich im Allgemeinen auch an Vorschlägen aus der Literatur.<sup>56</sup> Die vier zur Anwendung kommenden Indikatoren lauten: sozio-ökonomische Integration (Erwerbstätigkeit, berufliche Stellung, Quellen des Haushaltseinkommens), kognitive Integration (Bildungsabschlüsse, Sprachfähigkeiten), religiöse Integration (Möglichkeiten zur Religionsausübung) sowie identifikative Integration (individuelle und kollektive Partizipationsrechte, Verbundenheitsgrad mit Deutschland).

Für die empirisch geprägte Betrachtung der Arbeitsmarktdurchdringung, der Erwerbstätigkeitszahlen sowie der Aussagen über Bildungschancen und das Sprachniveau von Muslimen wird erneut auf Daten der Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ zurückgegriffen. Um das Quellenspektrum neben dieser aktuell einzigen bundesweit repräsentativen Untersuchung zu erweitern, kommen auch Erhebungen zum Einsatz, die sich ausschließlich mit türkischstämmigen Migranten beschäftigen.<sup>57</sup> Dieser überprüfende Schritt kann unter Einschränkungen beschränkt werden, da türkische Muslime innerhalb der islamischen Gemeinschaft in Deutschland die quantitativ größte Gruppe darstellen und bisher empirisch besonders intensiv behandelt worden sind. Ferner werden zur besseren Vergleichbarkeit und Einordnung der MLD-Zahlen alle Muslim-Ergebnisse zunächst in Relation zu den Zahlen von nicht-muslimischen Zuwanderern aus dem gleichen Herkunftsland gesetzt bzw. die beiden Gruppen (muslimische und nicht-muslimische Migranten) insgesamt einander gegenübergestellt. Wenn möglich, werden die Zahlen dann noch mit korrespondierenden Daten der gesamtdeutschen Bevölkerung verglichen. Hierdurch lassen sich potentielle Informationen über gruppenspezifische Abweichungen gewinnen. Bei der Betrachtung des religiösen und identikativen Integrationsstandes werden neben empirischem Datenmaterial auch verstärkt theoretische Aspekte berücksichtigt.

---

56 So stellen Liebig (2009) und Liebig/Widmaier (2009) in ihren OECD-Untersuchungen analog zu Seifert (2007) und Keskin (2009) die Arbeitsmarktintegration als zentrale Messgröße in den Vordergrund. Baraulina (2007) verweist hingegen auf die wichtige Rolle interkultureller Fragen, Nauck (2007) auf die Funktion der Familie. Für Schroeder (2007) sind vor allem Sprachfähigkeiten von Relevanz, während Esser (2001) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010) in Bildung und Sprache, Erwerbstätigkeit sowie den Zugang zu Netzwerkressourcen als Schlüsselgrößen erfolgreicher Integration sehen. Brettfeld/Wetzels (2007) fokussieren sprachlich-soziale, politische und religiöse Faktoren und der Deutsche Städtetag (2007) stellt ergänzend die Bedeutung sozialräumlicher Integration heraus. Eine zusammenfassende Übersicht von zentralen Eingliederungsparametern liefert der erste Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009).

57 Hierzu zählen vornehmlich die Untersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007“ (RAM-Studie), die Erhebungen des Zentrums für Türkeistudien von Sen/Sauer (2006) sowie die Sinus-Studie über Migranten-Milieus in Deutschland von Wippmann/Flaig (2009).

### 3.2.1 Indikator 1: Sozio-ökonomische Integration

Die sozio-ökonomische Integration von Muslimen lässt sich mit Hilfe von Daten zur Erwerbstätigkeit, beruflichen Stellung und zum Haushaltseinkommen näher bestimmen. Die MLD-Studie verzeichnet bei der Gruppe der Muslime einen Erwerbsstatus von 51,2 Prozent, bei den nichtmuslimischen Migranten sind es 54,1 Prozent.<sup>58</sup> Bei diesem statistischen Wert unterscheiden Haug/Müssig/Stichs (2009) zunächst nicht zwischen den Geschlechtern, sondern trennen diese erst bei der Erwerbstätigenquote.<sup>59</sup> Hierbei wird deutlich, dass Männer sowohl bei den Muslimen als auch bei nichtmuslimischen Migranten in allen acht betrachteten Ländergruppen stets höhere Zahlen aufweisen (ebd.: 225f.). Wenngleich diese Werte in ihrer Höhe und Differenz je nach Herkunftsregion variieren, weisen ausländische Frauen insgesamt weit unterdurchschnittliche Werte auf. Die Erwerbsbeteiligung orientiert sich damit an geschlechtsspezifischen Mustern, die sich insbesondere bei türkischen Frauen negativ auswirken (ebd.: 229). Sowohl bei muslimischen als auch nicht-muslimischen Zuwanderern steht die Erwerbstätigenquote außerdem in einem engen Verhältnis zu den jeweiligen Bildungsabschlüssen (Seibert 2008: 4). Je besser als das Qualifikationsniveau, desto höher liegt die Zahl der Erwerbstätigen. Auffällig ist jedoch, dass bei Personen „ohne Schulabschluss im Herkunftsland“ sowie bei Männern, die in Deutschland die Schule ohne Abschluss beendet haben, die Erwerbstätigkeit im Vergleich zu allen Befragten überdurchschnittlich hoch ist. Haug/Müssig/Stichs (2009) nennen hierfür als Grund die großflächige Beschäftigung dieser Personengruppen im Niedrigqualifizierungssektor (ebd.: 227; Unbehauen 2006: 126). In der Summe lassen sich jedoch keine größeren Abweichungen zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen mit Migrationshintergrund feststellen. Das gilt mit wenigen Ausnahmen sowohl für die Erwerbstätigenquote als auch für den Erwerbsstatus.

Vergleichszahlen zum Erwerbsstatus der deutschen Gesamtbevölkerung führen Haug/Müssig/Stichs (2009) indes nicht auf. Das Statistische Bundesamt liefert jedoch mit Blick auf das Jahr 2008, in dem die MLD-Erhebung durchgeführt wird, weitgehend

---

58 Der Erwerbsstatus umfasst kumuliert alle MLD-Befragten ab 16 Jahren.

59 Die Quote umfasst den Anteil der Erwerbstätigen an der deutschen Wohnbevölkerung bezogen auf die Altersgruppe von 16 bis 64 Jahre.

vergleichbare Daten (Statistisches Bundesamt 2010a: 1).<sup>60</sup> Während die Erwerbslosenquote für die deutsche Bevölkerung im Jahresschnitt 2008 bei rund 7,2 Prozent liegt, ist sie bei den Muslimen mit knapp 9,9 Prozent und bei den Nichtmuslimen mit Migrationshintergrund mit fast 12,5 Prozent erkennbar höher.<sup>61</sup> Die von Haug/Müssig/Stichs (2009) ermittelten Abweichungen im Vergleich zur autochthonen Bevölkerungsgruppe lassen sich vor allem mit dem geringeren Bildungsniveau, Sprachdefiziten sowie mit der Nichtanerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen erklären (Seifert 2008: 21f.).

*Darstellung 3-3: Erwerbsstatus von Migranten und Gesamtbevölkerung 2008*

Zahlen 2008 für Deutschland in Prozent	Muslime in der MLD-Studie	Nicht-Muslime mit Migrationshintergrund in der MLD-Studie	Inländische deutsche Bevölkerung (Jahresdurchschnitt)
Erwerbstätig	51,2	54,1	49,0
Erwerbslos/Arbeitslos	5,6	7,7	3,8
Erwerbslosenquote	9,9	12,5	7,2
<b>Erwerbspersonen insgesamt</b>	<b>56,8</b>	<b>61,8</b>	<b>52,8</b>
<b>Durchschnittsalter der Gruppe in Jahren</b>	<b>36,2</b>	<b>39,8</b>	<b>43,2</b>

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Haug/Müssig/Stichs 2009: 114, 223; Grobecker/Krack-Roberg 2010: 328; Statistisches Bundesamt 2010a: 1. Zahlen sind gerundet.

Neben diesen wichtigen Kennziffern untersuchen Haug/Müssig/Stichs (2009) auch die berufliche Stellung von Muslimen, die als Indikator für den Sozialstatus dient. Sie stellen z.B. bis auf zwei Ausnahmen (Region „Sonstiges Afrika“ und Iran) fest, dass der Anteil der muslimischen Arbeiter in Relation zur Gruppe der Nichtmuslime mit Migrationshintergrund aus dem gleichen Herkunftsland zum Teil signifikant höher ist (Haug/Müssig/Stichs 2009: 231). Außerdem stellt die Studie in beiden Gruppen eine enge Verbindung zwischen beruflicher Stellung und Schulbildung fest. So sind erwerbstätige Befragte ohne deutschen Schulabschluss „zu 67 Prozent Arbeiter, wohingegen nur 17 Prozent der Abiturienten, 46 Prozent der Realschulabsolventen und 53 Prozent der Hauptschulabsolventen Arbeiter“ sind (ebd.). Die generelle Beobachtung in der

<sup>60</sup> Das Statistische Bundesamt verwendet bei seinen Erhebungen das so genannte Inländerkonzept, das nur Personen mit Wohnort in der Bundesrepublik Deutschland einschließt. Außerdem entsprechen alle Zahlen seit Oktober 2007 den harmonisierten Definitionen der Arbeitskräfteerhebung und beziehen sich auf Personen in Privathaushalten im Alter ab 15 Jahren (Statistisches Bundesamt 2010b: 1). Sie beinhalten damit ein zusätzliches Erhebungsjahr, als dies bei der MLD-Studie der Fall ist. Diese befragt erst Personen ab 16 Jahren (Haug/Müssig/Stichs 2009: 40).

<sup>61</sup> Bei der Berechnung der Erwerbslosenquote werden die Erwerbslosen einer bestimmten Grundeinheit durch die Gesamtzahl der Erwerbspersonen dieser Einheit, die sich aus den Erwerbstätigen und Erwerbslosen zusammensetzt, geteilt und im Anschluss mit dem Faktor 100 multipliziert (Statistisches Bundesamt 2006: 74).

MLD-Studie, dass ein höheres Humankapital bei den befragten Muslimen und Personen aus dem gleichen Land mit Migrationshintergrund zu besseren Arbeitsmarktchancen führt, gilt einschränkend aber nicht für die türkischen Zuwanderer. Diese erreichen bei gleicher Bildung keine höhere Berufsstellung (ebd.: 232). Hierfür kann insbesondere eine Art von institutioneller Diskriminierung von Türken verantwortlich gemacht werden. So erklären Seibert/Solga (2005) den Spezialfall der türkischen Migranten mit einem ethnisch unterschiedlich hohen Signalwert von Ausbildungsabschlüssen (ebd.: 367).<sup>62</sup> Daneben konstatieren Haug/Müssig/Stichs (2009) jedoch auch sprachliche Defizite und fehlende Netzwerkzugänge zu Arbeitsstellen als weitere Hindernismerkmale von türkischen Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt (ebd.: 232).

Haupteinnahmequelle der befragten Muslime in sieben von acht Ländergruppen sind hieran anschließend Lohn- und Gehaltszahlungen.<sup>63</sup> Die höchste Quote weisen mit 81,1 Prozent (70,5 Prozent nichtmuslimische Vergleichsgruppe) die Befragten aus Südosteuropa vor, gefolgt von nordafrikanischen und türkischen Muslimen mit 78,4 Prozent (60 Prozent) bzw. 75,2 Prozent (56,3 Prozent) (Haug/Müssig/Stichs 2009: 223). Die Renteneinkommen betragen 5,6 Prozent (Südosteuropa) bis 13,1 Prozent bei den nordafrikanischen Muslimen (ebd.: 233). Das Arbeitslosengeld I stellt für 2,9 Prozent (iranische Befragte) bis maximal 10 Prozent (Ländergruppe „Sonstiges Afrika“) der Muslime die Haupteinnahmequelle dar. Beim Arbeitslosengeld II liegen die Werte jedoch höher und bisweilen weit auseinander. So beziehen 11,5 Prozent der Muslime aus der Türkei Sozialhilfe (17,7 Prozent in der Vergleichsgruppe), während der Anteil bei den Befragten aus Zentralasien/GUS mit 52,4 Prozent (20,6 Prozent) den Maximalwert bildet (ebd.). In der Summe stellen für 20 Prozent aller Migranten aus einem muslimisch geprägten Land Transfereinkommen – also Arbeitslosengeld I und II, Kindergeld, Rente/Pensionen, Wohngeld, BAföG etc. – die alleinige Einkommensquelle dar, was im Umkehrschluss bedeutet, dass 80 Prozent ihren Lebensunterhalt maßgeblich aus Lohn- und Gehaltszahlungen bestreiten.<sup>64</sup>

---

62 Ergänzend hierzu sieht Imdorf (2008) eine Art selektionsrelevantes Kalkül der Konfliktvermeidung zwischen verschiedenen Nationalitätengruppen in Betrieben bei der Auswahl von Auszubildenden als weiteren Grund (ebd.: 139).

63 Es ist zu beachten, dass bei der Frage nach den Quellen des Haushaltseinkommens Mehrfachnennungen möglich sind.

64 Die MLD-Studie fragt für die Berechnung der Transfereinkommensquote auch weitere Quellen wie BAföG und Wohngeld sowie Unterhaltszahlungen durch Dritte ab. Die genannte Transferquote von 20 Prozent beinhaltet auch diese Zahlen, die aber aus Relevanzgründen nicht separat ausgewiesen werden. Zu den Ergebnissen im Detail siehe Haug/Müssig/Stichs 2009: 234.

Äquivalente Zahlen bezüglich der Haushaltseinkommensquellen der Gesamtbevölkerung sind in dieser Form bisher nicht erhoben worden. Sie werden daher anhand der Daten aus dem Mikrozensus 2007 von Haug/Müssig/Stichs (2009) errechnet.<sup>65</sup> Demnach bezieht die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund ihren Lebensunterhalt stärker aus Erwerbstätigkeit (43 Prozent) und Renten bzw. Pensionen (25 Prozent), als dies bei in der MLD-Studie befragten Menschen mit Migrationshintergrund (36 Prozent und 11 Prozent) der Fall ist (ebd.: 235).<sup>66</sup> Die Differenzen bei den Rentenauszahlungen lassen sich mit dem geringeren Durchschnittsalter von Zuwanderern erklären (Darstellung 3-3). Einkommen aus Arbeitslosengeld I und II erhalten kumuliert neun Prozent der Migranten, während bei Personen ohne Migrationshintergrund für das Jahr 2008 vier Prozent und damit weniger als die Hälfte errechnet werden (ebd.).

Zusammenfassend wird deutlich, dass Muslime ebenso wie Nichtmuslime mit Migrationshintergrund im direkten Vergleich zur autochthonen deutschen Bevölkerungsgruppe stärker von staatlichen Transferleistungen abhängig sind und ihr Einkommen zu einem geringeren Maß aus erwerbs- und selbstständigen Tätigkeiten gewinnen. Dieser Befund steht auch in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer Stellung im Arbeitsmarkt, die insgesamt von einer höheren Erwerbslosenquote, einer stärkeren Beschäftigung im Niedrigqualifizierungssektor sowie einem in Relation zur Gesamtbevölkerung geringeren Sozialstatus geprägt ist. Ergänzend lassen sich als weitere Gründe auch Defizite beim Sprach- und Bildungsniveau nennen, mit denen sich im Folgenden Indikator 2 näher auseinandersetzt.

### 3.2.2 Indikator 2: Kognitive Integration

Das Bildungsniveau einer gesellschaftlichen Gruppe hat nicht nur Einfluss auf den Grad der Erwerbstätigkeit und die Stellung im Beruf, sondern fördert je nach Ausprägung soziale Integration und vergrößert Teilhabechancen. Vor diesem Hintergrund ist die kognitive Akkulturationsdimension für einen Großteil der aktuellen wissenschaftlichen Untersuchungen zentral (vgl. Bertelsmann Stiftung 2006: 4ff.; Seifert 2007: 14ff.; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009: 40ff.; Haug/Müssig/Stichs 2009: 209ff.; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010:

---

65 Beim Mikrozensus handelt es sich um eine von den Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt jährlich durchgeführte repräsentative Zufallsstichprobe mit einem Auswahlatz von einem Prozent der Bevölkerung (Statistisches Bundesamt 2010c: 1).

66 Bei der MLD-Befragung nach den Quellen des Haushaltseinkommens sind Mehrfachnennungen möglich gewesen. Durch die Einbeziehung des Mikrozensus 2007 beziehen sich die aufgeführten Daten daher nunmehr auf die Personen- und nicht mehr die Haushaltsebene.

79ff.). Im Wesentlichen konstatieren die meisten Arbeiten signifikante Abweichungen beim Bildungsniveau von Zuwanderern gegenüber der deutschen Bevölkerungsgruppe (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 144ff.; Geißler/Weber-Menges 2008: 14ff.; Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen 2008: 132ff; Keskin 2009: 108ff). Mit speziellem Fokus auf die muslimische Gemeinschaft sollen diese Erkenntnisse nun noch einmal konkretisiert und dabei Defizite und Auffälligkeiten herausgearbeitet werden.

In der MLD-Studie lassen sich bei allen Muslimen gegenüber Angehörigen anderer Konfessionen aus den gleichen Herkunftsländern in allen drei Schulbildungskategorien grundsätzlich schlechtere Resultate beobachten.<sup>67</sup> Über keinen Abschluss verfügen demnach 14,8 Prozent der Muslime, in der Vergleichsgruppe sind es 6,9 Prozent. Eine niedrige Schulbildung besitzen 28,8 Prozent, 23,7 Prozent sind es bei den Nichtmuslimen. 22,3 Prozent der Muslime bzw. 27,3 Prozent erreichen die mittlere Bildungsstufe. Eine hohe Bildung besitzen 34,1 Prozent der Muslime, während es in der Vergleichsgruppe 42,2 Prozent sind (Haug/Müssig/Stichs 2009: 211). Die Zahlen für Muslime der zweiten Generation, die in Deutschland zur Schule gegangen sind, zeichnen ein ähnliches Bild. Zwar kann sich das Bildungsniveau insgesamt erhöhen, dennoch zeigen Muslime ohne eigene Einwanderungserfahrung auch in diesem Vergleich schlechtere Ergebnisse als Migranten anderer Religionsgemeinschaften. Es gelingt ihnen aber immerhin, den Abstand in allen drei Bildungsstufen sowie der Kategorie „Kein Schulabschluss“ zu reduzieren (ebd.: 212).

Die notwendigen Daten zu den Bildungsabschlüssen der gesamtdeutschen Bevölkerung, die die MLD-Studie nicht liefert, lassen sich aus dem Mikrozensus 2008 entnehmen und durch Modifikationen mit den Resultaten der zweiten muslimischen Einwanderergeneration vergleichen.<sup>68</sup> Hierbei fällt auf, dass vor allem der Anteil derjenigen ohne jeglichen Abschluss bei den in Deutschland geborenen Muslimen besonders hoch ist: 13,5 Prozent der zweiten Generation hat die Schule nicht beendet, bei der deutschen Mehrheitsbevölkerung sind es hingegen nur 4,0 Prozent (Statistisches Bundesamt 2009:

67 Das Schulbildungsniveau wird in der MLD-Studie in drei Stufen eingeteilt. Demnach entspricht die niedrigste Stufe dem deutschen Hauptschulabschluss bzw. dem entsprechenden Abschluss im Herkunftsland. Stufe zwei beinhaltet den Abschluss an einer weiterführenden Schule. Für die höchste Schulbildungsstufe muss die Hochschul- bzw. Fachhochschulreife erreicht worden sein (Haug/Müssig/Stichs 2009: 210).

68 Die Daten aus dem Mikrozensus 2008 werden in zweierlei Hinsicht angepasst: Die unterste Stufe beinhaltet neben dem Hauptschul- auch den Volksschulabschluss, die mittlere Bildungsstufe wird durch den Abschluss an der polytechnischen Oberschule, dem Realschuläquivalent in der ehemaligen DDR, ergänzt. Zudem wird die Kategorie „Keine Angabe“ hinzugefügt. Zu beachten ist, dass im Mikrozensus grundsätzlich Personen ab 15 und nicht erst ab 16 Jahren, wie in der MLD-Studie, befragt werden (Statistisches Bundesamt 2009: 6, 10).



10). Dieser Umstand wiegt umso mehr, wenn berücksichtigt wird, dass es sich bei dieser muslimischen Gruppe um Personen mit einem Maximalalter von 40 bis 45 Jahren handelt.<sup>69</sup> Folgt man nun Geißler (2002), der mit der so genannten Bildungsexpansion einen erheblichen Ausbau der sekundären und tertiären Bildungsinstitutionen seit Ende der 1950er Jahre beschreibt, dann müsste der Vergleich mit der deutschen Bevölkerung, die in ihrer Spitze älter ist und damit in größeren Teilen nicht von der Bildungsexpansion profitieren konnte, eigentlich besser ausfallen (ebd.: 334ff.).<sup>70</sup> Die zweite Generation von Muslimen in Deutschland weist dennoch in der Rubrik „Kein Abschluss“ ein signifikant schlechteres Ergebnis auf. Dass ihre Werte in der Kategorie „Niedrige Bildung“ geringer sind, und sie im mittleren und hohen Bildungsbereich über den Zahlen der deutschen Bevölkerung liegen, lässt sich ebenfalls mit den geschilderten demografischen Gegebenheiten erklären. Die aufgeführten Zahlen lassen sich wie folgt noch einmal zusammenfassen.

*Darstellung 3-4: Schulabschlüsse von Migranten und autochthoner Bevölkerung*

<b>Zahlen 2008 in Prozent (gerundet)</b>	<b>Kein Abschluss</b>	<b>Niedrige Bildung</b>	<b>Mittlere Bildung</b>	<b>Hohe Bildung</b>	<b>Keine Angabe</b>	<b>Gesamt</b>
Muslime 1. Generation Abschluss im Ausland	14,8	28,8	22,3	34,1		100
Andere Religionen 1. Generation, Abschluss im Ausland	6,9	23,7	27,3	42,2		100
<b>Differenz Muslime/Nicht- Muslime in Prozentpunkten</b>	<b>+7,9</b>	<b>+5,1</b>	<b>-5,0</b>	<b>-8,1</b>		
Muslime 2. Generation Abschluss in Deutschland	13,5	27,4	30,6	28,5		100
Andere Religionen 2. Generation Abschluss in Deutschland	6,9	25,5	32,7	34,9		100
Gesamtbevölkerung Abschluss in Deutschland	4,0	40,8	28,8	25,4	< 1,0	100
<b>Differenz Muslime/Nicht- Muslime in Prozentpunkten</b>	<b>+6,6</b>	<b>+1,9</b>	<b>-2,1</b>	<b>-6,4</b>		
<b>Differenz Muslime/deutsche Bevölkerung in Prozentpunkten</b>	<b>+9,5</b>	<b>-13,4</b>	<b>+1,8</b>	<b>+3,1</b>		

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung basierend auf Haug/Müssig/Stichs 2009: 211, 212; Statistisches Bundesamt 2009: 10. Zahlen zu „noch in schulischer Ausbildung“ werden nicht berücksichtigt.

69 Die zweite Einwanderergeneration ist per Definition in Deutschland geboren. Da ein Großteil der Muslime der ersten Generation erst ab Mitte/Ende der 1960er Jahre in die Bundesrepublik kommt, können die betroffenen Personen im Erhebungszeitraum 2008 nicht älter als 40 bis 45 Jahre sein.

70 Die verwendeten Bildungsdaten der deutschen Bevölkerung beinhalten in Abgrenzung zur zweiten muslimischen Generation ferner eine Reihe von Alterskohorten, die vor der Bildungsexpansion die Schule abgeschlossen haben.

Das Verhältnis zwischen Muslimen mit Schulabschluss in Deutschland und Muslimen, die in ihrem Herkunftsland einen Abschluss erworben haben, liegt bei 63 zu 37 Prozent (nichtmuslimische Vergleichsgruppe 39 zur 61 Prozent) (ebd.: 213). Diesen Zahlen unterstreichen, dass es sich bei der muslimischen Gemeinschaft in der Bundesrepublik um eine vergleichsweise junge (Zuwanderer-)Gruppe handelt, da fast zwei Drittel der Gruppenmitglieder das deutsche Bildungssystem durchlaufen haben. Bei den befragten Migranten aus der Türkei liegen die Anteile mit 66 und 73 Prozent sogar über dem allgemeinen Durchschnitt.

Richtet man den Fokus nun allein auf die Gruppe der Muslime und betrachtet den höchsten, im Herkunftsland und/oder Deutschland erworbenen Schulabschluss, liefert dies ein aufschlussreiches Bild. Im Vergleich der Herkunftsländer schneiden insbesondere die Muslime aus dem Iran am besten ab. Sie verfügen zu 81,4 Prozent über eine hohe, zu 7,7 Prozent über eine mittlere und zu 11,9 über eine niedrige Schulbildung (ebd.: 215). Die Gruppe der türkischen Migranten hingegen schneidet bei diesem Vergleich am schlechtesten ab: 27,5 Prozent von ihnen besitzen einen hohen, 22,5 Prozent einen mittleren, 33,5 Prozent einen niedrigen sowie 16,5 Prozent gar keinen Schulabschluss (ebd.). Die nichtmuslimischen Einwanderer aus der Türkei sind bei diesem Vergleich ebenfalls diejenigen Befragten, die anteilig am seltensten eine höhere Bildungsstufe vorweisen können.

Die Beherrschung der deutschen Sprache ist für muslimische Migranten aller Generationen nicht nur Voraussetzung für eine erfolgreiche Bildungslaufbahn, sondern auch Grundlage für ihre Interaktion im gesellschaftlichen und sozialen Kontext. Die MLD-Studie erhebt Deutschkenntnisse in einer Selbsteinschätzung mit Hilfe von vier Dimensionen (Hörverständnis, Sprech- und Lesefähigkeit sowie Schreibvermögen) und verwendet dabei eine Skala von 1 (gar keine Beherrschung) bis 6 (sehr gute Beherrschung). Haug/Müssig/Stichs (2009) kommen hierbei zu dem Schluss, dass die Mehrzahl der Befragten mindestens gute Kenntnisse vorweisen kann. Konkret schätzen 21,8 Prozent, dass sie über sehr gute Sprachkenntnisse verfügen, während 39,5 Prozent „gute“, 27,7 Prozent „mittelmäßige“, 8 Prozent „schlechte“ und 0,8 „sehr schlechte“ Kenntnisse in der Befragung angeben. Weitere 2,2 Prozent der Personen in der Stichprobe

beherrschen die deutsche Sprache „gar nicht“ (ebd.: 239).<sup>71</sup> Erwartungsgemäß lassen sich signifikante Unterschiede beim Vergleich der ersten und zweiten muslimischen Zuwanderergeneration feststellen. Geringe bzw. nicht vorhandene Sprachfähigkeiten werden in der Untersuchung fast ausschließlich von Personen mit eigener Migrationserfahrung angegeben. Bei der in Deutschland geborenen zweiten Generation ist das Sprachniveau in der MLD-Studie durchweg höher, wie die nachfolgende Darstellung noch einmal unterstreicht.

*Darstellung 3-5: Sprachfähigkeiten von Muslimen in der MLD-Studie*

Sprachstufen von 1 bis 6	Hörverständnis			Sprechfähigkeit			Lesefähigkeit			Schreibvermögen		
	1G.	2G.	Diff.	1G.	2G.	Diff.	1G.	2G.	Diff.	1G.	2G.	Diff.
gar nicht	0,5		-0,5	0,7		-0,7	2,2		-2,2	4,2		-4,2
sehr schlecht	1,7		-1,7	1,9		-1,9	1,3		-1,3	1,6		-1,6
schlecht	4,9		-4,9	6,1		-6,1	3,6	0,3	-3,3	8,9	0,5	-8,4
mittelmäßig	25,2	3,1	-22,1	29,6	3,4	-26,2	19,5	4,4	-15,1	30,0	8,8	-21,2
gut	32,8	26,1	-6,7	37,4	38,6	+1,2	38,4	27,6	-10,8	33,2	37,4	+4,2
sehr gut	34,8	70,8	+36,0	24,3	58,0	+33,7	35,0	67,7	+32,7	22,2	53,3	+31,1

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Haug/Müssig/Stichs 2009: 241. 1G. = erste Zuwanderergeneration (mit eigener Migrationserfahrung), 2G. = zweite Zuwanderergeneration (ohne eigene Migrationserfahrung), Diff. = Differenz zwischen der zweiten und ersten Generation in Prozentpunkten. Zahlen sind gerundet.

Bilanzierend lässt sich konstatieren, dass die Bildungs- und Sprachkompetenzen von muslimischen Migranten differenziert betrachtet werden müssen, da es innerhalb der Gesamtgruppe große Streuungen gibt. Es ist zu beobachten, dass vor allem iranische und zentralasiatische Muslime gut ausgebildet sind, während aus der Türkei stammende Zuwanderer – ob Muslime oder Personen anderer Konfessionen – bei den Schulabschlüssen, aber auch ihren Sprachkompetenzen signifikant schlechtere Resultate vorweisen. Haug/Müssig/Stichs (2009) sehen darin einen neuwertigen Befund, der ältere Untersuchungen in ihrer Aussage, dass Türken im Vergleich zu anderen Einwanderergruppen die niedrigsten Bildungsabschlüsse besitzen, zwar einerseits unterstützt. In Abgrenzung zu diesen kann die MLD-Studie durch den Ergebnisvergleich zwischen 49 muslimischen Ländern jedoch nachweisen, dass sich kein „direkter Zusammenhang

71 In der RAM-Repräsentativbefragung, die die Sprachfähigkeiten-Daten von 15- bis 79-jährigen Personen mit den identischen vier Indikatoren der MLD-Studie erhebt, verzeichnen Migranten aus der Türkei im direkten Vergleich der fünf untersuchten RAM-Gruppen in allen vier Spracherhebungsdimensionen durchweg die schlechtesten Ergebnisse (Gostomski 2010: 108f.). Ihre Werte liegen damit sowohl unter dem allgemeinen Durchschnitt der fünf größten Ausländergruppen in Deutschland als auch unter dem aller Muslime in der MLD-Erhebung.

zwischen der Zugehörigkeit zum Islam und der Bildung“ feststellen lässt (ebd.: 220). Als wesentlichen Grund für die türkischen Resultate kann einerseits die Tatsache identifiziert werden, dass ein Großteil der betroffenen Arbeitsmigranten aus vornehmlich bildungsfernen Schichten stammt und über einen geringeren ökonomischen, kulturellen und sozialen Status verfügt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 67). Geißler/Weber-Menges (2008) weisen jedoch auch auf einen leistungsunabhängigen sozialen Filter im deutschen Bildungssystem hin, der Schulkarrieren von jungen Menschen aus statusniedrigen Familien systematisch beeinträchtigt. Die Kombination von niedriger sozio-ökonomischer Lage und ethnischer Herkunft führt zu einer doppelten Benachteiligung von Migrantenkindern (ebd.: 20, 22).

Mit Blick auf die Sprachfähigkeiten von Muslimen lässt sich ergänzend festhalten, dass die zentralen Defizite besonders in der ersten Generation, die etwa ein Drittel aller Personen ausmacht, und abgeschwächt in der zweiten Generation zu beobachten sind. Die Werte der zweiten Zuwanderergeneration liegen zwar in allen vier erhobenen Dimensionen jeweils zu über 90 Prozent im Bereich „gut“ und „sehr gut“. Bei diesen Werten muss jedoch beachtet werden, dass die Einschätzung der Sprachfähigkeiten von den Befragten selbst vorgenommen worden ist und mit denen der deutschen Bevölkerung in Relation gesetzt werden müssen. Kristen (2008) kann mit Blick auf die Leseleistungen von türkischen Migrantenkindern der zweiten Generation nachweisen, dass diese in der IGLU-2001-Studie „deutliche Abstufungen“ in den Leistungsunterschieden aufweisen, die maßgeblich davon abhängen, ob ein oder beide Elternteile im Ausland geboren sind (ebd.: 247). Neben der Sprachpraxis in der Familie identifiziert sie aber auch soziale Voraussetzungen sowie die Leistungszusammensetzung in der jeweiligen Schülerschaft (ebd.: 230). Nach ihren Befunden lassen sich erst in der dritten Generation keine Differenzen bei den Leseleistungen ausmachen, was die Aussage untermauert, dass sich Sprachdefizite abgeschwächt auf die zweite Migrantengeneration übertragen.

### **3.2.3 Indikator 3: Religiöse Integration**

Neben den behandelten sozio-ökonomischen und kognitiven Aspekten spielen in Akkulturationsprozessen ebenso religiöse Faktoren eine bedeutsame Rolle. So führt nach Böttiger (2005) der Wunsch nach gesellschaftlicher Anpassung bei Einwanderern zwar zu einer partiellen Aufweichung religiös-kultureller Traditionen und zur Aufgabe von Werten, völlig gelöst werden diese Wurzeln jedoch nur von einem Bruchteil der Zuwanderer

(ebd.: 91). Religion ist in diesem Zusammenhang ein relevantes Element, dass, wie Kapitel 3.1.2 herausstellt, gerade in jüngerer Vergangenheit an Bedeutung unter den Muslimen in Deutschland gewonnen hat.<sup>72</sup>

Der Wunsch nach Religionsausübung beschränkt sich nicht nur auf die Gründung eigener Moscheegemeinden, sondern erstreckt sich ebenso auf andere Bereiche des täglichen Lebens und ist in einer Gesellschaft mit unterschiedlichen Gruppen, heterogen Interessenlagen und religiösen Strömungen nicht immer konfliktfrei umsetzbar. Dieses Spannungsverhältnis, basierend auf den historisch-rechtlichen Gegebenheiten in der Bundesrepublik sowie dem speziellen Wesen des Islams, hat sich im vergangenen Jahrzehnt immer wieder in gesellschaftlichen Debatten ausgedrückt. Darunter fallen z.B. die Diskussion über die Zulässigkeit des rituellen Schlachtens von Tieren, der Streit über das Tragen religiös-kultureller Symbole in staatlichen Einrichtungen oder auch der Diskurs über die Einführung eines flächendeckenden islamischen Religionsunterrichts an Schulen. Wenngleich sich die einzelnen Debatten mit divergierenden Inhalten beschäftigen, unterstreichen sie aber alle, dass das Verhältnis zwischen der christlich geprägten Mehrheitsgesellschaft einerseits und einer muslimisch orientierten Lebensführung auf der anderen Seite von einer Art struktureller Fremdheit gekennzeichnet sein kann (Hildebrandt/Bendel 2006: 19).

Dieser Befund gilt in zweierlei Hinsicht. Er trifft erstens auf den organisierten Islam zu, in dem die größten islamischen Dachverbände bisher aufgrund rechtlicher Hürden nicht als Religionsgemeinschaften anerkannt sind. Dies hat zur Folge, dass Muslimen und ihren religiösen Vereinen eine Reihe von Möglichkeiten verschlossen bleiben, die den christlichen Kirchen zur Verfügung stehen. Dazu zählen unter anderem das Angebot eines islamischen Religionsunterrichts, die Möglichkeit, eine Art Kirchensteuer über staatliche Institutionen erheben zu lassen oder auch größere Freiheiten beim Bau von Moscheen, denn oft sind in den Städtebauplänen keine Räume für nicht-christliche Sakralbauten vorgesehen (Keskin 2009: 61). Zum Zweiten wirkt sich die genannte strukturelle Fremdheit auch auf die Gruppe der Muslime insgesamt aus. Hildebrandt/Bendel (2006) nennen hierfür als Beispiel die in Westeuropa stark christlich geprägte „Ordnung der Zeit“. Gemeint ist damit der von christlichen Festen und Feiertä-

---

72 Baumann (2004) hält diesbezüglich fest, dass Religion in einer weitgehend säkularisierten, aber in vielen Belangen christlich geprägten deutschen Gesellschaft von muslimischen Migranten oftmals bewusster wahrgenommen wird (ebd.: 20, 23). Der für sie zunächst „ungewohnte Minderheitenstatus“ kann im Eingliederungsprozess bisweilen zu einer neuen, sich verstärkenden Selbst- und Traditionswahrnehmung sowie einer stärkeren religiösen Identität führen (ebd.: 20).

gen dominierte Jahresablauf, der sich breitflächig auf das Schul- und Arbeitsleben aller Deutschen und damit auch einer Vielzahl von Nichtchristen auswirkt.<sup>73</sup> Muslime werden somit in vielerlei Hinsicht mit christlichen Strukturen konfrontiert und müssen sich zwangsläufig dem dadurch vorgegeben Jahresrhythmus anpassen (ebd.: 19f.). Das ist jedoch nicht immer ohne Weiteres möglich: Obwohl in Deutschland dem Freitag in der Regel als regulärem Arbeitstag keine besondere Bedeutung zufällt, stellt er für Muslime den wichtigsten Wochentag dar, an dem das rituelle Freitagsgebet stattfindet.

Ferner illustrieren auch die Kopftuchdebatten der vergangenen Jahre anschaulich das Spannungsverhältnis zwischen christlich geprägter Gesellschaft und muslimisch orientierter Lebensführung auf der einen Seite und dem Konfliktpotential verschiedener Grundgesetzwerte wie der Religionsfreiheit, der Gleichberechtigung von Mann und Frau oder des Neutralitätsgebots auf der anderen Seite.<sup>74</sup> Je nach Blickwinkel und Standpunkt ist das von einer Muslima getragene Kopftuch für die einen „legitimer Ausdruck“ ihrer religiösen Vorstellungen oder gar Ausdruck der Emanzipation moderner muslimischer Frauen, für andere stellt es wiederum ein Symbol illegitimer politischer und mit dem deutschen Grundgesetz nicht zu vereinbarender Vorstellungen dar (Hildebrandt/Bendel 2006: 21f.; Rommelspacher 2009: 34ff.).

In seiner Gesamtschau wird deutlich, dass religiöse Integration im Sinne einer freien individuellen sowie kollektiven Religionsausübung von Muslimen aufgrund der rechtlich-kulturellen Rahmenbedingungen in Deutschland und des speziellen Wesens des Islams in vielen Lebensbereichen nicht abgeschlossen ist. Bei der rechtlichen Gleichberechtigung von Religionen im Allgemeinen und bei der des Islams im Speziellen besteht also weiterer Integrationsbedarf, wenngleich das Handlungsmoment in diesem Bereich vor allem auf der Seite der deutschen Mehrheitsgesellschaft und des Gesetzgebers liegt. Nach Bendel/Hildebrandt (2006) bedeutet dies vor allem, dem Islam einen öffentlich sichtbaren Raum zuzugestehen und bestehende religionsrechtliche Regelungen mit Blick auf die Besonderheiten des Islams anzupassen (ebd.: 24f.). Diese denkbaren Schritte implizieren jedoch nicht, dass nicht auch die Muslime weitere Anpassungsleistungen unternehmen müssen. Dazu zählt ein klares Bekenntnis zu den Normen und Werten des Grundgesetzes und deren Praktizierung im Alltag. Außerdem

---

73 Mehrheitlich christlich geprägte Gesellschaften orientieren sich in ihrem Jahresablauf nicht automatisch an christlichen Feiertagen, wie das Beispiel der USA zeigt. Dort gründen fast ausnahmslos alle nationalen Feiertage nicht auf christlichen, sondern historischen Ereignissen.

74 Vertiefend zu den Themengebieten Kopftuch, Religionsfreiheit sowie Islam und deutsche Rechtsordnung siehe Beck 2004; Bergmann 2004; Hassemer 2004; Kahl 2004; Stöckel 2004; Thierse 2004; Kötter 2005; Bock 2007; Öztürk 2007.

müssen vor allem die islamischen Organisationen daran mitwirken, die rechtlichen Vorgaben für die Anerkennung als Religionsgemeinschaften zu erfüllen und ihren Professionalisierungsgrad weiter zu erhöhen.

### **3.2.4 Indikator 4: Identifikative Integration**

Die Identifikation und Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft ist für die Eingliederung von Muslimen, aber auch für die Stabilität des politischen und sozialen Systems insgesamt von essentieller Bedeutung (Kober 2011: 11). Aus diesem Grund soll zunächst mit Hilfe der MLD-Daten ermittelt werden, wie hoch die Identifikation von Muslimen mit der Bundesrepublik ist. Hierzu wird die Frage nach der Verbundenheit mit Deutschland als Indikator herangezogen und wiederum zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen aus dem gleichen Herkunftsland differenziert.

In der muslimischen Befragungsgruppe geben in der MLD-Studie auf einer fünfstufigen Skala 59,6 Prozent an, sich stark bzw. sehr stark mit ihrem Herkunftsland verbunden zu fühlen (42,1 Prozent bei den nicht-muslimischen Migranten). Ihre Bindung zu Deutschland beschreiben 69,1 Prozent als stark bzw. sehr stark, Migranten anderer Religionen aus dem gleichen Land geben bei diesem Wert 73,4 Prozent an (Haug/Müssig/Stichs 2009: 298).<sup>75</sup> Bei der Analyse der Zahlen fällt auf, dass Muslime grundsätzlich eine stärkere Heimatlandorientierung aufweisen (+17,5 Prozentpunkte), sie sich jedoch mit Blick auf ihre Identifikation mit Deutschland nur geringfügig weniger verbunden fühlen. Haug/Müssig/Stichs (2009) weisen in diesem Zusammenhang auch nach, dass die Existenz einer deutschen Staatsangehörigkeit positive Auswirkungen auf den Verbundenheitsgrad mit Deutschland hat. Auf die Frage, ob sie sich Deutschland oder ihrem Herkunftsland stärker verpflichtet fühlen, entscheiden sich 51 Prozent aller Migranten mit deutschem Pass für die BRD. Ohne diesen sind es lediglich 33 Prozent (ebd.: 301). Die MLD-Studie sieht im Vorhandensein einer deutschen Staatsbürgerschaft einen essentiellen Faktor für die Identifikation mit dem Zuwanderungsland (ebd.).

An diese sind, neben einem dauerhaften Aufenthaltsrecht, außerdem eine Reihe von individuellen und kollektiven Rechten und Partizipationsmöglichkeiten gebunden. Eine essentielle Rolle spielt auf Ebene der Einzelpersonen die Möglichkeit, an Wahlen teilzunehmen sowie sich für politische Mandate und Positionen bewerben zu können.

---

<sup>75</sup> Die Fragen nach der Verbundenheit zum Herkunftsland und zu Deutschland werden nacheinander gestellt und die Befragten müssen sich hierbei zunächst nicht entscheiden, wem sie sich stärker verpflichtet fühlen.

Hierfür müssen muslimische Migranten das aktive und passive Wahlrecht in Deutschland besitzen, welches wiederum an die deutsche Staatsangehörigkeit gekoppelt ist. Im Jahr 2008 besitzen nach der MLD-Erhebung zwischen 2,1 und 2,3 Millionen der hier lebenden Muslime eine ausländische Staatsangehörigkeit (ebd.: 69). Damit können sich zwischen 45 und 50 Prozent aller Muslime nicht aktiv an Wahlen beteiligen – ob als Stimmberechtigte oder als Kandidaten für Kommunal-, Landes- und Bundesparlament.<sup>76</sup> Zahlenmäßig besonders stark sind vom fehlenden Wahlrecht die 1,5 Millionen Muslime mit türkischer Staatsangehörigkeit betroffen (ebd.: 70). Von ihnen geben in der RAM-Untersuchung über 40 Prozent und damit rund 600 000 Personen den Wunsch an, die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben zu wollen (Gostomski 2010: 171).

Das deutsche Wahlsystem schließt jedoch seit Beginn der 1990er Jahre nicht mehr grundsätzlich jede Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit von Wahlvorgängen aus. Im Zuge des Europäischen Einigungsprozesses wird EU-Staatsangehörigen in Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes etwa bei Kommunalwahlen aktives und passives Wahlrecht eingeräumt. Die Richtlinie 93/109/EG des Rates der Europäischen Union vom 6. Dezember 1993 ermöglicht ihnen ferner auch die Kandidatur und Beteiligung bei Europawahlen in Deutschland.<sup>77</sup> Durch die von der EU veranlasste Einführung von nichtdeutschen Unions- bzw. EU-Bürgern, die nunmehr über partielle Wahlrechte verfügen, erhält zwar ein größerer Teil der bis dahin nicht wahlberechtigten Ausländer neue Partizipationsrechte. Dennoch können diese von Nicht-EU-Bürgern, zu denen ein Großteil der Muslime gehört, nicht genutzt werden. Die Unionsbürgerschaft hat damit den nicht zu unterschätzenden Nachteil, dass die Gruppe der Migranten bei demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten nunmehr unterschiedlich behandelt wird und hierbei die Gefahr besteht, dass sich der nicht berücksichtigte Teil subjektiv doppelt benachteiligt bzw. diskriminiert fühlt. Davon losgelöst ist faktisch weiterhin ein Großteil der in Deutschland lebenden Zuwanderer ohne jegliche politische Beteiligungsrechte. Keskin (2009) konstatiert diesbezüglich, dass in bestimmten deutschen Städten bisweilen mehr als 30 Prozent der Wohnbevölkerung von diesem Phänomen betroffen sind (ebd.: 177).

Neben dem aktiven und passiven Wahlrecht sind eine Reihe von weiteren Partizipationsmöglichkeiten an die deutsche Staatsangehörigkeit gekoppelt, von denen die

---

76 Zum Wahlverhalten eingebürgerter Zuwanderer siehe Wüst 2003. Datenmaterial zur Mitgliedschaft von Menschen mit Migrationshintergrund in Räten/Parlamenten liefert Schönwälder 2010.

77 Vertiefend zum Thema Wahlrecht von Bürgern der Europäischen Union siehe Wersebe 2000. Eine gute Übersicht zu politischen Partizipationsmöglichkeiten von Migranten liefern Hunger/Candan 2009.



ausländische Wohnbevölkerung ebenfalls weitgehend ausgeschlossen ist. Leutheusser-Schnarrenberger (2001) nennt als Beispiele für den politischen Bereich die Versammlungs-, Vereinigungs- sowie Koalitionsfreiheit und für den wirtschaftlichen Sektor Freizügigkeit und Berufsfreiheit, die jeweils im Grundgesetz mit dem so genannten „Deutschen-Vorbehalt“ versehen sind (ebd.: 34). Wenngleich in den vergangenen Jahrzehnten einfachrechtliche Verbesserungen des Ausländerstatus zu beobachten sind, herrscht auch bei diesen Beteiligungsmöglichkeiten weiterhin eine prinzipielle Ungleichbehandlung (ebd.: 36f.).

Auf Ebene der kollektiven Partizipationsrechte sind es vor allem Mitgliedschaften in Vereinen und politischen Organisationen, die sich positiv auf den Identifikationsgrad und das Zugehörigkeitsgefühl auswirken können (Kober 2011: 14). Die MLD-Studie gibt bei dieser Frage an, dass 36,6 Prozent der Muslime in Deutschland einer oder sogar mehreren Vereinigungen angehören. In der nichtmuslimischen Vergleichsgruppe sind es 32,9 Prozent (Haug/Müssig/Stichs 2009: 257). In diesem Kontext sticht heraus, dass Männer mit 45,0 zu 27,1 Prozent deutlich häufiger organisiert sind als Frauen (ebd.). Bei der Art der Mitgliedschaft stehen Sportvereine mit 28,3 Prozent und Gewerkschaften mit 19,6 Prozent an der Spitze. In Kulturvereinen engagieren sich 9,7 Prozent, in politischen Gruppen 4,3 Prozent und in politischen Parteien 2,8 Prozent (ebd.: 260). Der Blick auf letzteren Wert zeigt, dass die Parteimitgliedschaft als direkte Partizipationsform für Muslime als unattraktiv angesehen wird.<sup>78</sup> Die Rolle von politischer Einflussnahme und Beteiligung fällt in diesem Kontext im Wesentlichen den islamischen Organisationen in Deutschland zu, die sich, wie Kapitel 3.1.4 zusammenfassend darstellt, zu einer heterogenen Verbandslandschaft entwickelt haben.

Zusammenbetrachtet lässt sich konstatieren, dass sich über zwei Drittel der in Deutschland lebenden Muslime mit der BRD verbunden fühlt, sie jedoch im Vergleich zu nicht-muslimischen Migranten eine höhere Identifikation zu ihren Herkunftsländern aufweisen. Es ist zu vermuten, dass die Verbundenheit von Muslimen mit einem islamisch geprägtem Land naturgemäß hoher ist, als dies z.B. bei Christen der Fall ist, die aus dem gleichen Herkunftsland stammen. Oftmals bleibt das Herkunftsland für Zuwanderer und deren Nachfolgegenerationen auch ein wichtiger „Identitätsanker“ (Schumann 2006: 61). Demzufolge empfindet auch ein Großteil der deutschen Migranten eine doppelte Verbundenheit als Vorteil. In einer entsprechenden Untersuchung der

---

78 Eine gute und übersichtliche Aufbereitung von muslimischen bzw. migrantischen Strukturen in deutschen Parteien und deren Umfeld liefert Mirbach 2008: 147ff.

Bertelsmann Stiftung geben dies mit 48 Prozent fast die Hälfte der Befragten an, während 18 Prozent das Zugehörigkeitsgefühl zur Bundesrepublik und ihrem Herkunftsland als Nachteil ansehen (Bertelsmann Stiftung 2009: 13).

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls festzuhalten, dass der Faktor „Zugehörigkeit zum Islam“ bei der Identifikation mit Deutschland eine eher untergeordnete Rolle spielt (Haug/Müssig/Stichs 2009: 301). Dieser Befund wird ebenso von Wippermann/Flaig (2009) untermauert, indem sie in ihrer Sinus-Studie über Migranten-Milieus in Deutschland feststellen, dass Religion neben der Migrationsgeschichte und ethnischer Zugehörigkeit zwar die Alltagskultur beeinflusst, aber nicht milieuprägend und auf Dauer nicht identitätsstiftend ist (ebd.: 10). Vielmehr lässt sich beobachten, dass sich die Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft durch ein substantielles Angebot von Partizipationsmöglichkeiten erhöhen lässt. Zentral erscheint an dieser Stelle auf individueller Ebene der Staatsangehörigkeitsstatus, mit dem eine Reihe von essentiellen Rechten wie der Teilnahme an Wahlen oder der Kandidatur bei solchen, aber auch ein dauerhafter Aufenthalt in Deutschland verbunden sind. Da bereits gut die Hälfte der in BRD lebenden Muslime über einen deutschen Pass verfügt, lässt sich der Grad an Identifikation durch das Instrument Einbürgerung jedoch nicht bei allen Muslimen verbessern. Hinzu kommt, dass nicht alle von ihnen, wie die RAM-Studie am Beispiel der Türken zeigt, eine Einbürgerung anstreben.<sup>79</sup> Diskussionswürdig sind in diesem Kontext jedoch ergänzende Schritte zur besseren Gesellschaftspartizipation auch unterhalb der Einbürgerungs-Ebene wie etwa die Gleichstellung von Nicht-EU-Ausländern beim kommunalen Wahlrecht.<sup>80</sup> Auf kollektiver Ebene erscheinen zudem eine Förderung von Migranten etwa in politischen Parteien, aber auch ein breiter angelegter Dialog mit muslimischen Verbänden auf allen staatlichen Ebenen als zusätzliche Optionen.

### 3.3 Darstellung und Perzeption des Islams in der Öffentlichkeit

Nachdem der Integrationsstand von muslimischen Migranten anhand von vier Indikatoren näher bestimmt worden ist, wird mit dem gesellschaftlichen Islambild und der Darstellung der Religion in den deutschen Medien nachfolgend ein weiterer Bestandteil

79 Die Einbürgerungszahlen in Deutschland sind seit einigen Jahren rückläufig. Sie haben sich von 186 688 Einbürgerungen im Jahr 2000 auf 96 122 im Jahr 2009 nahezu halbiert (Bundestags-Drucksache 17/4580: 222).

80 Leutheusser-Schnarrenberger (2001) argumentiert an dieser Stelle sogar, dass es mit Blick auf Artikel 20 des Grundgesetzes, der unter anderem beinhaltet, dass „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“ und „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird“, relativ einfach möglich wäre, Ausländern mit verfestigtem Aufenthaltsstatus durch einfachgesetzliche Regelungen eine volle Teilnahme an demokratischen Wahlen zu ermöglichen (ebd.: 38f.).

des institutionellen Kontexts der DIK und ein mögliches Problemfeld beleuchtet. Die Betrachtung erfolgt in zwei Schritten: Zunächst wird der Frage nachgegangen, ob, inwieweit und in welchem Ausmaß sich islamkritische Einstellungen in der deutschen Gesellschaft in den vergangenen zehn Jahren verändert haben. Im Anschluss rücken die Islamdarstellungen im medialen und politischen Diskurs in den Analysemittelpunkt, bevor die gewonnenen Erkenntnisse noch einmal zusammengetragen werden.

### **3.3.1 Entwicklung von islamophoben Einstellungen in der Gesellschaft**

Der durch Terroranschläge vom 11. September 2001 initiierte Bedeutungsgewinn des Islams hat gesellschaftlich nicht nur zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit dem Islam und der deutschen Integrationspolitik insgesamt geführt, sondern wirkt sich zwangsläufig auch auf die Einstellungen der deutschen Mehrheitsbevölkerung gegenüber dem Islam und seinen Anhängern aus. Inwieweit sich diese verändern, untersucht seit dem Jahr 2003 federführend das empirische Langzeitbefragungsprojekt „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ (GMF-Survey) der Universität Bielefeld.<sup>81</sup> Zielsetzung der Studie ist es, dass Ausmaß und die Entwicklung menschenfeindlicher Einstellungen – in diesem Fall der Islamophobie – in der bundesdeutschen Bevölkerung im Zeitverlauf von zehn Jahren zu erfassen (Heitmeyer 2008: 9).

Die Auswertung der Befragungen aus dem Zeitraum von 2003 bis 2009 belegen, dass das Ausmaß der generellen Ablehnung von Muslimen unter der autochthonen deutschen Bevölkerung weitgehend konstant bleibt. Der Aussage „Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden“ stimmen im Jahr 2009 21,4 Prozent zu, während es zu Befragungsbeginn im Jahr 2003 26,5 Prozent sind (Leibold/Kühnel/Heitmeyer 2006: 4; Zick/Küpper/Wolf 2010: 51). Das entspricht einem Minus von 5,1 Punkten. Die Aussage „Durch die vielen Muslime hier fühle ich mich manchmal wie ein Fremder im eigenen Land“ bejahen 2009 mit 32,2 Prozent nur geringfügig mehr Menschen, als im Jahr 2003 (+1,2 Prozentpunkte). Bei den Fragen, die das Thema kulturelle Abwertung des Islam behandeln, sind die Ergebnisse unterdessen uneinheitlicher. So stimmen im Jahr 2007 nur noch 56 Prozent (minus 7,4 Prozentpunkte) der Befragten der Aussage zu, dass der Islam eine bewundernswerte Kultur hervorgebracht hat (Leibold/Kühnel 2008: 102). Flankiert wird diese Entwicklung durch eine anhaltend distanzierte Haltung der deutschen Bevölkerung gegenüber Muslimen. Mit

---

81 Neben dem GMF-Survey existieren in Deutschland bisher keine weiteren Studien mit Zeitreihen, die dem Themenkomplex Islamophobie eingehender betrachten.

einer Ausnahme, dem Jahr 2005, lehnen es mindestens die Hälfte aller Befragten ab, in eine Gegend zu ziehen, in der viele Muslime wohnen. Im Gegenzug nimmt die Zustimmung zur Aussage, „Die muslimische Kultur passt durchaus in unsere westliche Welt“, im Erhebungszeitraum von 2003-2007 um 4,3 Prozentpunkte auf 38,4 Prozent zu. Wie die in der nachstehenden Übersicht aufgeführten Umfragedaten des GMF-Survey noch einmal unterstreichen, sind die Einstellungen der deutschen Bevölkerung nicht nur jährlichen Schwankungen unterworfen, sondern weisen keinen belastbaren Trend auf, der eine signifikante Zunahme islamophober Einstellungen beinhaltet.

Zwei Auffälligkeiten sind an dieser Stelle jedoch hervorheben. Während (1) die Islamophobie-Werte für die Gesamtbevölkerung in den Jahren 2006-2007 ihren Höhepunkt erreichen und danach stagnieren bzw. tendenziell zurückgehen, identifizieren Leibold/Kühnel (2008) aber Gesellschaftsgruppen, die im Betrachtungszeitraum konstant islamophobe bzw. pessimistisch-kritische Einstellungen aufweisen und denen in der Summe rund 60 Prozent der Befragten zuzuordnen sind (ebd.: 111; Heitmeyer/Mansel 2008: 24). Sie bilanzieren, dass damit nur eine Minderheit der Befragten eine Vereinbarkeit des Islam mit Standards westeuropäischer Gesellschaften für möglich hält (Leibold/Kühnel 2008: 111f.). Außerdem beinhalten die Zahlen zur Islamophobie (2) signifikante Abweichungen zwischen Ost- und West-Deutschland. Während die kumulierten Werte in den fünf neuen Bundesländern auch im Jahr 2008 weiter zunehmen, nehmen sie im gleichen Zeitraum in den alten Ländern und damit zugleich im Gesamtschnitt ab (Heitmeyer 2009: 38, 41).<sup>82</sup>

Die im GMF-Survey in den Jahren 2003 bis 2009 erhobenen und zuvor bereits grob vorgestellten Daten zu den Einstellungen der deutschen Bevölkerung zum Islam und seinen Anhängern lassen sich folgendermaßen im Zeitverlauf einander gegenüberstellen. Zu berücksichtigen ist bei der aufgeführten Auswahl jedoch, dass nicht alle Itemformulierungen in jedem Jahr abgefragt werden.

---

82 Die Werte der neuen Bundesländer überraschen umso mehr, da in Ostdeutschland insgesamt nur 1,6 Prozent aller deutschen Muslime leben (Haug/Müssig/Stichs 2009: 107).

*Darstellung 3-6: Islamophobe Einstellungen im Zeitraum von 2003 bis 2009*

Konstrukte und Itemformulierungen (jeweils Zustimmung)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderung in Prozentpunkten
Generelle Ablehnung von Muslimen (in jedem Jahr abgefragt)								
Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden.	26,5	24,0	24,3	28,5	29,0	24,0	21,4	-5,1 (2003-2009)
Durch die vielen Muslime hier fühle ich mich manchmal wie ein Fremder im eigenen Land.	31,0	35,1	33,7	39,2	39,0	34,9	32,2	+1,2 (2003-2009)
Wahrgenommene kulturelle Abwertung des Islam/Distanzierte Verhaltensabsicht (nur in bestimmten Jahren abgefragt)								
Der Islam hat eine bewundernswerte Kultur hervorgebracht.	63,4	56,0	50,3	51,0	56,0	-	-	-7,4 (2003-2007)
Die muslimische Kultur passt durchaus in unsere westliche Welt.	34,1	30,4	25,8	-	38,4	-	-	+4,3 (2003-2007)
Ich hätte Probleme, in eine Gegend zu ziehen, in der viele Muslime leben.	51,6	57,8	46,8	57,0	-	52,4	-	+0,8 (2003-2008)

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Rechnung. Auswahl basierend auf Leibold/Kühnel/Heitmeyer 2006: 4; Heitmeyer/Mansel 2008: 29; Leibold/Kühnel 2008: 102; Zick/Küpper/Wolf 2010: 51. Bei nicht ausgefüllten Feldern liegen für das entsprechende Jahr keine Daten vor.

Inwieweit diese generalisierten Einstellungen und kulturellen Distanzierungen von der muslimischen Gemeinschaft im Alltag wahrgenommen werden, lässt sich aufgrund fehlender empirischer Erhebungen nicht abschließend klären. Leibold/Kühnel/Heitmeyer (2006) attestieren zwar, dass die im Rahmen des GMF-Survey erhobenen islamophoben und generalisierenden Einstellungen nicht zur Verbesserung des Klimas zwischen Mehrheit und Minderheit beitragen (ebd.: 6). Das Zentrum für Türkeistudien stellt hieran anknüpfend nach Betrachtung der Items Kontakthäufigkeit und Religiosität jedoch fest, dass sich das Verhältnis zwischen Deutschen und Muslimen nach muslimischer Wahrnehmung von 2000 bis 2005 „nicht dramatisch verändert“ hat (Sen/Sauer 2006: 18, 71).

### 3.3.2 Islambild im jüngeren medialen und politischen Diskurs

Die Islamwahrnehmung in Deutschland wird neben den Einstellungen der autochthonen deutschen Bevölkerung auch vom politischen und medialen Diskurs beeinflusst.<sup>83</sup> In welchem Umfang und mit welcher Konnotation die deutschen Massenmedien Themen rund um den Islam behandeln, inwieweit und mit welcher Schwerpunktsetzung sich politische Akteure zu Muslimen äußern, prägt in vielfältiger Weise die öffentliche Meinung und damit indirekt auch die gesellschaftlichen Einstellungen. So greift das Nach-

83 Für Schmid (2006) sind Islambilder „Wirklichkeitskonstruktionen, die sich Individuen oder Gruppen zu eigen machen. Ein Islambild wird dann zum Feindbild, wenn ihm überwiegend oder ausschließlich negative Eigenschaften zugeschrieben werden (ebd.: 75).

richtenmagazin „Der Spiegel“ im Jahr 2007 gleich zwei Mal das Thema Islam prominent auf und titelt plakativ mit den Überschriften „Mekka Deutschland. Die stille Islamisierung“ (Spiegel Ausgabe vom 26.03.2007) und „Der Koran – das mächtigste Buch der Welt“ (Spiegel Ausgabe vom 22.12.2007). Bereits dieses Beispiel illustriert, dass die Themen Islam und Muslime in der jüngeren Medienberichterstattung eine prominente Rolle spielen. Mit deren Entwicklungslinien und Themenkarrieren setzen sich die unter anderem die Wissenschaftler Schiffer (2005), Halm/Liakova/Yetik (2006), Hafez/Richter (2007) und Seidel (2008) auseinander. Ihre für diese Studie relevanten Untersuchungsergebnisse sollen daher nun grobflächig vorgestellt und im Anschluss diskutiert werden.

Mit der Frage, inwieweit sich die öffentliche Meinung und politische Debatte über Integration und Desintegration von muslimischem Migranten nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 verändert hat, beschäftigen sich Halm/Liakova/Yetik (2006). Sie analysieren im Zeitraum von 2000 bis 2004 Plenarprotokolle von Sitzungen des Deutschen Bundestags sowie die jeweilige Berichterstattung der Tageszeitung „Westdeutsche Allgemeine Zeitung“ und des Wochenmagazins „Der Spiegel“ (ebd.: 200).<sup>84</sup> Mit dieser Kombination erheben sie sowohl Daten zur offiziellen Islam-Debatte im Parlament als auch zum inoffiziellen Diskurs in den Medien. Für die Jahre 2003-2004 stellen sie eine quantitativ gestiegene Beschäftigung mit dem Thema Islam sowie Veränderungen in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung fest. Diese Beobachtung gilt sowohl für den offiziellen als auch inoffiziellen Diskurs gleichermaßen. Die Auswertung der Plenardebatten belegt eine Verschiebung in der Akzentuierung einzelner thematischer Aspekte. So lässt sich eine signifikante Steigerung bei der Betonung Thematik „Gefahr und Angst vor dem Islam“ in Reden ermitteln. Wird diese Itemgruppe in den Jahren 2000/2001 in 9,4 Prozent der Beiträge angesprochen, behandeln sie im Zeitraum 2003/2004 bereits 24,4 Prozent der Redner (ebd.: 201). Das entspricht einem Zuwachs von 159,6 Prozent bzw. 15 Prozentpunkten. Mit diesem Anstieg geht zugleich ein Rückgang des Gegendiskurses um 32,1 Prozent bzw. 23,7 Prozentpunkte einher, der die Gleichwertigkeit und positiven Eigenschaften des Islam inhaltlich herausstellt.

Im direkten Vergleich zu den untersuchten Bundestagsdebatten lässt sich in den beiden ausgewählten Printmedien eine noch stärker gestiegene Beschäftigung mit dem

---

84 Auswahlkriterium für den Spiegel ist seine „wichtige Meinungsführungsfunktion“, das der WAZ, dass es sich bei ihr um die „meistgelesene, schichtenübergreifende deutsche Tageszeitung“ handelt (Halm/Liakova/Yetik 2006: 200).

Thema Islam, vor allem aber ein höheres Ausmaß an Ausgrenzungstendenzen feststellen. In den betrachteten Journalien verdoppeln sich von 2000/2001 bis 2003/2004 die entsprechenden Itemwerte – im Spiegel von 379 auf 935, in der WAZ von 408 auf 1043 (ebd.). Beide Publikationen thematisieren also nicht nur den Islam als Ganzes quantitativ stärker, sondern betonen zugleich auch den Zusammenhang von Islam, Islamismus und Terror. Beim Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ steigt der entsprechende Wert von 26,4 auf 33,5 Prozent, bei der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung von 20,6 auf 37,7 Prozent (ebd.).

*Darstellung 3-7: Änderungen des Islambilds zwischen 2000/2001 und 2003/2004 in den Printmedien „WAZ“ und „Der Spiegel“*

Thema/Gegenstand der Debatten (Item)	Medium	2000/2001 in Prozent	2003/2004 in Prozent	Veränderung in Prozent	Veränderung in Prozentpunkten
<b>Ausgrenzung</b> (z.B. Aussagen wie Muslime sind anders, gehören nicht zu Europa)	Bundestag	12,0	13,0	+8,3	+1,0
	Spiegel	17,2	29,0	+68,6	+11,8
	WAZ	16,9	21,6	+27,8	+4,7
<b>Betonung der Gefahr</b> (z.B. rhetorische Verbindung von Islam/Terror, Aussagen zu Gewalt etc.)	Bundestag	9,4	24,4	+159,6	+15,0
	Spiegel	26,4	33,5	+26,9	+7,1
	WAZ	20,6	37,7	+83,0	+17,1
<b>Unvereinbarkeit von Islam und Westen</b> (z.B. Gegensatzes von Islam und Demokratie, Menschenrechte, Aufklärung)	Bundestag	1,5	5,5	+266,7	+4,0
	Spiegel	8,2	4,3	-47,6	-3,9
	WAZ	10,0	2,7	-73,0	-7,3
<b>Gegendiskurs</b> (z.B. Dialog-Appelle, Kritik am aktuellen Islamdiskurs, Aussagen gegen Diskriminierung)	Bundestag	73,8	50,1	-32,1	-23,7
	Spiegel	44,8	26,9	-40	-17,9
	WAZ	46,1	34,3	-25,6	-11,8
<b>Sonstiges/nicht zuzuweisen</b> (z.B. Wertneutrale Aussagen über politische Entwicklung in der islamischen Welt)	Bundestag	3,3	7,0	+112,1	+3,7
	Spiegel	3,4	6,3	+85,3	+2,9
	WAZ	6,4	3,7	-42,2	-2,7

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Rechnung basierend auf Halm/Liakova/Yetik 2006: 201, 202.

Während sich Halm/Liakova/Yetik (2006) auf den Islamdiskurs im Parlament und Printbereich fokussieren, behandeln Hafez/Richter (2007) das Islambild ausgewählter Fernsehmedien. Konkret analysieren sie Thematisierungsanlässe des Islams in einschlägigen Magazin- und Talksendungen, Reportagen und Dokumentationen der beiden

größten öffentlich-rechtlichen Fernsehsender, ARD und ZDF (ebd.: 40). Im Zeitraum von Mitte 2005 bis Ende 2006 behandeln insgesamt 133 Sendungen und Einzelbeiträge journalistisch das Thema Islam. In 81 Prozent der Fälle können negativ konnotierte Thematisierungen festgestellt werden, während 19 Prozent der Beiträge ein „neutrales oder positives Themenspektrum“ anschneiden (ebd.: 41). Der Themenbereich Terrorismus/Extremismus wird in der Auseinandersetzung mit dem Islam in der ARD bzw. dem ZDF mit 23 Prozent am häufigsten behandelt. Als weiterhin auffällig sehen Hafez/Richter (2007) auch die Tatsache an, dass die restliche Islamagenda ebenfalls vornehmlich von konfliktorientierten Themen wie z.B. „internationale Konflikte“ (in 17 Prozent der Beiträge), „Integrationsprobleme (16 Prozent) oder „religiöse Toleranz“ (10 Prozent) dominiert wird (ebd.: 41).

*Darstellung 3-8: Negative Islam-Thematisierungen in Sendungen von ARD und ZDF im Zeitraum vom 2005 bis 2006*

Sender	Sendeformat	Anzahl der Thematisierungen	Davon negativ konnotierte Inhalte	Anteil negativer Konnotation in Prozent
ARD (Das Erste)	Weltspiegel	16	14	87,5
	Dokumentationen/Reportagen	10	5	50,0
	Europamagazin	7	7	100,0
	Titel Thesen Temperamente (ttt)	5	3	60,0
	Report Mainz	5	5	100,0
	Wort zum Sonntag, Report München, Sabine Christiansen, Kulturweltspiegel	jeweils 4	jeweils 4	jeweils 100,0
ZDF	Auslandsjournal	15	10	66,6
	Aspekte	8	6	75,0
	MI Mona Lisa	7	6	85,7
	Frontal 21	7	7	100,0
	J.B. Kerner, Berlin direkt, Berlin Mitte, ZDF Reportage, ZDF Expeditionen	jeweils 2	jeweils 2	jeweils 100,0

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Rechnung basierend auf Hafez/Richter 2007: 42. Bei der Aufstellung werden aus Übersichtsgründen jeweils nur die Sendeformate mit den sechs höchsten Thematisierungszahlen berücksichtigt.

Die Beschäftigung der öffentlich-rechtlichen Sender mit dem Thema weist aus sich von Hafez/Richter (2007) in der Summe ein wellenartiges Muster vor und wird von aktuellen Ereignissen stimuliert. Es findet also in den ausgewerteten Formaten keine kontinu-



ierliche, sondern eine für das Medium Fernsehen nicht ungewöhnliche, sich an tages- und wochenaktuellen Ereignissen orientierende Berichterstattung statt.

Bilanzierend ist zu beobachten, dass es sich bei den vorgestellten Untersuchungen bis zum Jahr 2006 zwar um ausschnittartige und auf einzelne, spezielle Medien fokussierte Betrachtungen handelt, sie dennoch Indizien für bestimmte Entwicklungstendenzen liefern können. Sowohl im Print- als auch im Fernsbereich wird deutlich, dass der Islam als Thema nicht nur stärker inhaltlich behandelt wird, sondern die Artikel und Berichterstattungen überwiegend konfliktorientierte Konnotationen aufweisen. Ein analoges Bild zeichnet sich auch für den offiziellen Islamdiskurs im Deutschen Bundestag, der diesen Mustern folgt. Begleitet wird diese Entwicklung von einer Schwächung des Gegendiskurses, der die Gleichwertigkeit und positiven Elemente des Islam in den Vordergrund rückt. Die dargestellten Ergebnisse lassen sich insgesamt als Reaktion und Folge bestimmter politischer Ereignisse, durch typische mediale Verhaltensmuster sowie einen Perspektivenwechsel im deutschen Integrationsdiskurs interpretieren. So sind es (1) der 11. September 2001 und die extremistischen Terroranschläge in Bali, Madrid oder London, aber auch andere, mit dem Islam negativ assoziierte Auseinandersetzungen wie der Kopftuch- und Karikaturenstreit und die Debatten um Zwangsheiraten, Ehrenmorde oder den baden-württembergischen „Muslim-Test“, die das öffentliche Islambild beeinflussen (Schiffer 2005: 25; Seidel 2008: 251; Halm 2010b: 298). Die genannten Themen werden (2) zwar nicht von den Medien selbst kreiert, aber oftmals in einer bestimmten Art aufgegriffen. Schiffer (2005) stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Islamberichterstattung in Deutschland nach dem typischen Mechanismus „only bad news are good news“ verläuft und folglich eine gewisse Einheitlichkeit in der medialen Islamdarstellung aufweist (ebd.: 25; Schmid 2006: 76). Als problemsteigernd sieht sie zudem die Rolle des jeweiligen Medienkonsumenten an, der Informationen häufig unkritisch und bruchstückartig aufnimmt (Schiffer 2005: 25). Ergänzend ist es (3) die „Religionisierung“ der Integrationsdebatte, die nach Seidel (2008) den Blickwinkel von Öffentlichkeit und Medien auf den Islam bis heute negativ prägt. So haben sich nicht nur aus Türken und Arabern „von einem Tag auf den anderen“ die Muslime entwickelt, sondern es geht in diesem Prozess zugleich die erforderliche Unterscheidung zwischen dem Islam und Islamismus als extremistischer Strömung weitgehend verloren (ebd.: 253).

Wenngleich sich die Untersuchungsergebnisse aufgrund der punktuellen Betrachtung des offiziellen und inoffiziellen Diskurses nicht generalisieren lassen, ist dennoch deutlich geworden, dass die Islamdebatte vor dem Start der DIK von vornehmlich negativen Thematisierungen geprägt ist und ein Differenzierungsdefizit aufweist. Da die Medien als Ganzes in modernen Wissensgesellschaften eine zentrale Informationsquelle darstellen und sie ebenso wie das politische System die Wahrnehmung von gesellschaftlichen Themen und Problemen strukturieren, fällt beiden Akteuren für die Wahrnehmung und den Umgang mit dem Islam und der muslimischen Gemeinschaft in Deutschland eine besonders verantwortungsvolle Rolle zu.

### **3.4 Herausforderungen und Problemfelder für die Arbeit der DIK**

Auf Grundlage der in Kapitel 3 gewonnenen Informationen lassen sich idealtypisch drei politische Herausforderungen für die Arbeit der DIK ableiten. Diese können zwangsläufig nicht alle Problemfelder des Themenkomplexes Islam und Integration benennen, sollen jedoch eine grobe Richtschnur vorgeben, in welchen zentralen Bereichen und Themenfeldern der größte integrationspolitische Handlungsbedarf besteht. Alle drei Punkte beinhalten in Rekurs auf das Integrationsverständnis dieser Untersuchung außerdem die Vorstellung, dass Anpassungsleistungen grundsätzlich sowohl von den Muslimen als auch von der Mehrheitsgesellschaft erbracht werden müssen, sie aber je nach Themenfeld unterschiedlich stark ausgeprägt sein können. Die drei Herausforderungen lauten: „Verbesserung der sozio-ökonomischen Integration und Bildungschancen“, „Stärkung der Identifikation mit der Bundesrepublik durch den Ausbau von gesellschaftlichen und religiösen Partizipationsmöglichkeiten“ und „Vermittlung und Akzeptanz eines differenzierten Bildes vom Islam und den Muslimen in Deutschland“.<sup>85</sup>

Die Betrachtung der sozio-ökonomischen und kognitiven Integrationsindikatoren zeigt (1), dass sowohl muslimische als auch nichtmuslimische Migranten bei den zentralen Kennziffern jeweils schlechtere Werte als die autochthone deutsche Bevölkerung aufweisen: Sie verfügen über einen schlechteren Berufsstatus verbunden mit einer hohen Beschäftigungszahl im Niedriglohnsektor, sie sind überdurchschnittlich erwerbslos und beziehen in einem höheren Umfang staatliche Transferleistungen. Die hohe Ausprägung bei den sozio-ökonomischen Kennzahlen wird durch niedrige Werte im Be-

---

85 Die diagnostizierten Herausforderungen werden ferner immer wieder von den befragten DIK-Mitgliedern in den Expertengesprächen genannt bzw. inhaltlich angeschnitten. Siehe dazu vertiefend die Auswertung zu Kategorie 1 im Anhang.

reich der kognitiven Integration negativ ergänzt. Abgesehen von den iranischen und zentralasiatischen Muslimen weist die gesamte Gruppe bei den Kennziffern „Schulabschlüsse“ und „Sprachkompetenzen“ teils signifikant schlechtere Ergebnisse vor. Hieran anschließend unterstreichen Haug/Müssig/Stichs (2009) zudem, dass kein direkter Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zum Islam und dem Bildungsgrad der Betroffenen zu beobachten ist (ebd.: 220). Vielmehr sind es die Zuwanderer aus der Türkei insgesamt, die den letzten Platz in fast allen Gegenüberstellungen einnehmen. Sie stellen damit eine sozio-ökonomisch und kognitiv besonders schlecht eingegliederte Teilgruppe dar, die mit über 2,5 Millionen Personen dazu noch quantitativ besonders stark ist. Obwohl sich bei den in Deutschland geborenen Muslimen im Vergleich zur ersten Einwanderergeneration ein Bildungsaufstieg und höhere Sprachkompetenzwerte zeigen lassen, schneiden sie im Vergleich zur autochthonen Bevölkerungsgruppe immer noch schlechter ab, obwohl sie analog das gleiche Bildungssystem durchlaufen haben. Damit beschränken sich die genannten Eingliederungsdefizite nicht auf die Migranten mit eigener Zuwanderungserfahrung, sondern sind in schwächerer Ausprägung ebenso generationenübergreifend festzustellen.

Da es sich bei Bildung und Sprache um zentrale Zugangsvoraussetzungen zu Kultur und Arbeitsmarkt handelt und sie die Grundlage für Kommunikation und Sozialintegration bilden, wiegen die genannten kognitiven Defizite besonders schwer. Gleiches gilt für die vergleichsweise schlechte Arbeitsmarktintegration, die wiederum Auswirkung auf Einkommen, die Einbindung in soziale Netzwerke und den beruflichen Status hat (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009: 40, 56). Das Handlungsfeld „Verbesserung der sozio-ökonomischen Integration und der Bildungschancen“ ist damit für die Arbeit der DIK von zentraler Stellung und hierbei nicht nur für muslimische Migranten von Relevanz, sondern auch für Gesellschaft und Politik insgesamt. So lassen sich aus ökonomischer Perspektive durch besser ausgebildete und in den Arbeitsmarkt eingebundene Migranten die sozialen Sicherungssysteme entlasten, aber auch das Können und Wissen gut qualifizierter Ausländer in Deutschland besser nutzen, als dies bisher der Fall ist (Straubhaar 2008: 11). Beide Punkte sind vor allem unter Berücksichtigung des demografischen Wandels von besonderer volkswirtschaftlicher und damit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung.

Da Eingliederungsprozesse jedoch nicht ausschließlich auf kognitiver sowie sozio-ökonomischer Ebene stattfinden, spielen (2) auch kulturell-religiöse sowie identifi-

kative Aspekte für den Integrationsdiskurs eine entscheidende Rolle. Im Handlungsfeld „Stärkung der Identifikation mit der Bundesrepublik durch den Ausbau von gesellschaftlichen und religiösen Partizipationsmöglichkeiten“ geht es vornehmlich darum, Muslime gleichberechtigt in gesellschaftspolitische Entscheidungsprozesse einzubinden und die Identifikation mit der Bundesrepublik und ihren zentralen Verfassungsprinzipien nachhaltig zu gewährleisten. Wie mit Hilfe der Indikatoren 3 und 4 gezeigt wird, herrscht in diesem Handlungsfeld ein hohes Integrationspotential. So steigert aus individueller Sicht laut MLD-Studie vor allem der Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft, die unter anderem eine aktive Teilnahme an Wahlen und eigenes politisches Handeln in Form von Kandidaturen ermöglicht, die Verbundenheit mit der Bundesrepublik. Auf kollektiver Ebene können Faktoren wie die stärkere Einbindung von Muslimen in gesellschaftliche Organisationen, der Abbau von Diskriminierung und ein nachhaltiger Dialog zwischen staatlichen und islamischen Institutionen einen identifikationsfördernden Einfluss haben. Da Religiosität für eine große Zahl von Muslimen einen wichtigen, jedoch nicht bestimmenden Bestandteil des eigenen Lebens darstellt, müssen in diesem Zusammenhang ebenso Fragen erweiterter gesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten sowie den Grenzen individueller sowie kollektiver Religionsausübung eingehender diskutiert werden.

Handlungsfeld 3 hat die „Vermittlung und Akzeptanz eines differenzierten Bildes vom Islam und den Muslimen in Deutschland“ zum Inhalt. Es grenzt sich von den Themenfeldern 1 und 2 in besonderer Weise ab, da für die politische und gesellschaftliche Problembearbeitung in diesem Gebiet nicht immer auf klassische staatliche Steuerungsinstrumente – etwa in Form von Gesetzesänderungen, der Ausweitung von Rechtsansprüchen und staatlichen Leistungen oder durch Policy-Programme – zurückgegriffen werden kann. Vielmehr umfasst das Handlungsfeld ebenso, wenn auch nicht ausschließlich, Entwicklungen, die oftmals nicht mehr im alleinigen Einflussbereich einzelner Nationalstaaten liegen. So beschränken sich die Ereignisse vom 11. Septembers 2001 nicht nur auf die USA, sondern haben weltweite Implikationen. Eine direkte Folge der New Yorker Anschläge ist, dass das Thema Islam den sicherheits- und integrationspolitischen Diskurs auch in Deutschland seither maßgeblich prägt (Halm/Liakova/Yetik 2006: 205). Aus diesem Grund stellt der Themenbereich gleichermaßen eine Herausforderung für die deutsche Gesellschaft und die Muslime in der Bundesrepublik dar.

Problemerschwerend wirkt in diesem Kontext insbesondere die zunehmende Betonung des Zusammenhangs zwischen Islam und Bedrohungsszenarien und die Umdeutung aller aus dem islamischen Kulturkreis stammenden Personen zu „den Muslimen“ (Schmid 2006: 76; Seidel 2008: 253). Es kommt im Nachgang des 11. Septembers 2001 also nicht nur zu einer diskursiven Konversion des Ausländerbegriffs, sondern in Kombination auch zu einer zunehmenden Dominanz defizitorientierter Sichtweisen (Foroutan 2010: 10). Wenngleich mit Blick auf gesellschaftliche Einstellungen zum Thema Islam nicht belegt werden kann, dass sich die generelle Ablehnung von Muslimen seit dem Jahr 2003 signifikant erhöht hat, lässt sich dennoch eine zunehmende kulturelle Fremdheit und eine indifferente Sicht der Mehrheitsgesellschaft auf den Islam beobachten (Leibold/Kühnel/Heitmeyer 2006: 11). Das unscharfe Islambild und die Verknüpfung von Islam und religiösem Fundamentalismus führen zwangsläufig zu einem diffusen Rechtfertigungsdruck, dem sich Muslime ausgesetzt fühlen (Schmid 2006: 75). Dieser kann von ihnen individuell als Belastung für das Zusammenleben empfunden werden, indem sie außerhalb von Deutschland stattfindende Konflikte wegen ihrer eigenen Islamzugehörigkeit zunehmend auch auf sich beziehen (Halm/Liakova/Yetik 2006: 205). Entsprechende Prozesse bergen nicht nur die Gefahr von subtilen Exklusionsmechanismen, sondern begünstigen auch die Entwicklung eines asymmetrischen Dialogs. So monieren Vertreter der islamischen Verbände oftmals einen Verlust an Deutungshoheit über den Islam. Halm/Liakova/Yetik (2006) halten diesbezüglich fest, dass die Verbände „zu dem aus ihrer Sicht aufgezwungenen Diskurs über Islam und Terrorismus (...) bis heute keinen zufriedenstellenden Zugang gefunden“ haben (ebd.: 205). Schmid (2006) sieht es jedoch ebenso für notwendig an, dass die großen islamischen Dachorganisationen und Spitzenverbände weitere Anstrengungen bei der Professionalisierung ihrer Öffentlichkeits- und Medienarbeit unternehmen und hierbei auch neue Kommunikationsschwerpunkte setzen müssen (ebd.: 79).

Wie die Studien und Erhebungen zur Rolle von Politik und Medien ferner unterstreichen, fallen den beiden Akteurgruppen bei der Vermittlung eines differenzierten Islambildes eine entscheidende Rolle zu. Dieser Aufgabe muss von ihrer Seite angesichts der aufgezeigten Vielschichtigkeit der muslimischen Gemeinschaft folglich besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

## **4 Nationale Integrationspolitik in den Legislaturperioden 14 bis 16**

Die Bedeutung und Rolle der ersten Islam Konferenz für die deutsche Integrationspolitik lässt sich nicht adäquat erfassen, ohne zuvor auf Bundesebene einen Blick auf weitere wesentliche integrationspolitische Maßnahmen und Projekte in diesem Politikfeld zu werfen. Für die Analyse der DIK ist es also notwendig, den institutionellen und politisch-programmatischen Kontext, in dem sie stattfindet, herauszuarbeiten. Erst mit diesem Schritt wird es möglich, inhaltliche Entwicklungslinien und Divergenzen zu erkennen oder etwa strukturelle Besonderheiten der Islam Konferenz zu erkennen. Hierzu sollen in diesem Kapitel die wichtigsten Entwicklungen der Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen in den Legislaturperioden 14 bis 16 herausgearbeitet und analysiert werden. Die nachfolgende Betrachtung soll aus zwei differenzierten Blickwinkeln erfolgen. Zunächst werden die zentralen integrationspolitischen Maßnahmen der rot-grünen (1998-2005) und schwarz-roten (2005-2009) Regierungsphasen vorgestellt und ihre Auswirkungen auf das Policy-Feld diskutiert.<sup>86</sup> Diese ausschließlich exekutiv-orientierte Sichtweise fokussiert vor allem auf das Regierungshandeln. Ergänzend richtet sich der Blick daher auch auf die integrationspolitischen Vorstellungen und Ideen der in diesem Zusammenhang relevanten Parteien. Diese nehmen nicht nur im öffentlichen Willensbildungsprozess eine wesentliche Rolle ein und sind zentrale Akteure des politischen Handelns, sondern ergänzen die Analyse um legislative und parteipolitische Aspekte, die wiederum für die spätere Bestimmung von Handlungsorientierungen und Akteurkonstellationen von Bedeutung sind.

### **4.1 Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen von 1998 bis 2009**

Integrationspolitik in Deutschland findet nicht nur auf verschiedenen staatlichen Ebenen statt, sondern wird ebenso von einer großen Anzahl politischer, rechtlicher und gesellschaftlicher Akteure geprägt. Im Wesentlichen zählen dazu die Bundes-, Landes- und Kommunalebene mit ihren jeweiligen exekutiven und legislativen Organen, ebenso wie übergeordnet die Europäische Union (EU), aber auch soziale, religiöse, kulturelle und edukative Organisationen sowie juristische Institutionen. Da diese Untersuchung die Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen im Zeitraum von 1998 bis 2009 unter besonderer Berücksichtigung der DIK betrachtet, konzentriert sich der Fokus nachfol-

---

<sup>86</sup> Zur (west-)deutschen Integrationspolitik vor dem Jahr 1998 siehe vertiefend: Herbert 2003: 191ff.; Benz 2006: 96ff.; Meier-Braun 2006: 204ff. Zur Ausländerpolitik der DDR siehe Winter 2004: 53ff.; Keskin 2009: 35f.

gend auf die zentralen Entwicklungslinien und Kerninhalte der Integrationspolitik des Bundes.<sup>87</sup> Hierbei wird aus analytischen Gründen zwischen der rot-grünen (1998-2005) und der schwarz-roten Regierungsphase (2005-2009) unterschieden. Erst mit diesem Schritt wird es möglich, potentielle inhaltliche Veränderungen und Korrekturen in der Integrationspolicy der SPD- und der CDU-geführten Bundesregierungen zu ermitteln.

#### **4.1.1 Arbeit der rot-grünen Regierung in den Legislaturperioden 14 und 15**

Nach dem klaren Wahlsieg von SPD und Bündnis90/Die Grünen bei der Bundestagswahl 1998 und der Amtsübernahme der neuen Bundesregierung setzen die Koalitionsfraktionen erwartungsgemäß in einer Reihe von Politikfeldern „neue Akzente“, zu denen auch die Ausländer- und Integrationsgesetzgebung zählt (Glaeßner 2006: 164). Die wichtigsten Ziele in diesem Bereich, eine beidseitige Intensivierung der Integrationsbemühungen sowie eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts, werden von ihnen bereits im Koalitionsvertrag als zentrales Ziel festgeschrieben. Dort heißt es im integrationspolitischen Teil: „Wir erkennen an, daß ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozeß in der Vergangenheit stattgefunden hat und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer, die sich zu unseren Verfassungswerten bekennen. Im Zentrum unserer Integrationspolitik wird die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts stehen“ (SPD/Bündnis90/Die Grünen 1998: 38). Mit dieser klaren politischen Willensbekundung wird in der BRD eine „neue Phase der Ausländerpolitik“ eingeleitet (Winter 2004: 83). Als wesentliche Grundlage dieser „Akzeptanzphase“ sieht Geißler (2002) zudem die erstmals von einer Bundesregierung offiziell getätigte Erklärung, dass es sich bei Deutschland um ein Einwanderungsland handelt (ebd.: 289).

##### **4.1.1.1 Reform des Staatsangehörigkeitsrechts**

In Anknüpfung an den Koalitionsvertrag wird von den Regierungsparteien im Jahr 1999 an einem neuen Staatszugehörigkeitsgesetz (StAG) gearbeitet und dieses nach „mühevoller politischer Entscheidungsfindung“ von der rot-grünen Koalition verabschiedet (Straubhaar 2008: 17).<sup>88</sup> Die zum 1. Januar 2000 in Kraft tretende Reform ersetzt einerseits das bis dahin geltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz und beendet auf der

---

87 Eine gute Zusammenfassung der jüngeren integrationspolitischen Maßnahmen und Projekte der Europäischen Union, der Bundesländer und Kommunen liefern Hildebrandt/Bendel 2006: 28ff. Zu kommunalen Integrationskonzepten siehe vertiefend bei Gestring 2011: 258ff.

88 Glaeßner (2006) hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass es sich bei der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts um ein Regierungsprojekt handelt, dass vor allem vom Koalitionspartner Bündnis90/Die Grünen vorangetrieben wird (ebd.: 164).

anderen Seite die ausschließliche Orientierung am Prinzip der Vererbung der Staatsbürgerschaft (*ius sanguinis*), das seit 1913 in Deutschland angewendet wird (Winter 2004: 83). Das neue Gesetz ergänzt dieses durch das Territorialprinzip, das den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Geburt im Land (*ius soli*) beinhaltet (Schneider 2010: 165). Aufgrund dieser Neuerung ist es seither auch für in der BRD geborenen Kinder von Ausländern möglich, unter spezifischen Voraussetzungen die deutsche Staatsangehörigkeit zu erhalten (Straubhaar 2008: 17).<sup>89</sup> Bade/Oltmer (2004) erkennen in dieser Neuorientierung sogar einen tiefgehenden Bruch mit ethnonationalen Leitvorstellungen (ebd.: 128).

Die Staatsbürgerschaftsreform, in der Meier-Braun (2006) einen „historisch bedeutsamen Kurswechsel“ in der Ausländerpolitik erkennt, verbessert jedoch nicht nur die Situation für die zweite und dritte Generation, sondern auch für den Personenkreis mit eigener Zuwanderungserfahrung (ebd.: 206; Oberndörfer 2006: 32). Für diese sieht es bereits nach einem achtjährigen dauerhaften Aufenthalt in der BRD einen Einbürgerungsanspruch vor (Straubhaar 2008: 17). Der mit dem neuen Gesetz beabsichtigte Paradigmenwechsel im Staatsbürgerschaftsrecht der Bundesrepublik ist politisch aber keinesfalls konsensfähig, so dass sich während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens an der Idee einer doppelten Staatsbürgerschaft eine weitreichende parteipolitische Auseinandersetzung entwickelt. So wird das Vorhaben der Koalition vor allem von den oppositionellen Unionsparteien CDU und CSU „heftig attackiert“, während die FDP durch ihre Regierungsbeteiligung in den Ländern letztlich dazu beiträgt, dass das Gesetz den Bundesrat passieren kann (Glaeßner 2006: 164). Für Schneider (2010) zeigt sich an diesem Beispiel daher neuerlich, wie stark die Politik der rot-grünen Bundesregierung „von den Mehrheitsverhältnissen in der Länderkammer abhängig und damit parteipolitischen Verhandlungszwängen unterworfen ist“ (ebd.: 165).

Die parteipolitische Debatte verhaftet indes nicht nur auf Bundesebene, sondern überträgt sich auch auf die Länder. So initiiert der damalige hessische CDU-Oppositionsführer Roland Koch Anfang 1999 eine landesweite Unterschriftenkampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft (Pietzcker 2008: 55). Diese Protestaktion gegen

---

89 Rechtliche Voraussetzung für diesen Schritt ist, dass zumindest ein Elternteil seit acht Jahren dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebt und eine gültige Aufenthaltsgenehmigung oder mindestens seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt (Straubhaar 2008: 17). Soweit die genannten Punkte erfüllt sind, ist es den betreffenden Kindern auf Antrag möglich, einen deutschen Pass zu erhalten. Im Fall, dass sie ebenfalls über die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern verfügen, müssen sie bis zum Zeitpunkt ihres 23. Lebensjahres eine der beiden Staatsbürgerschaften wählen. Bis zu diesem Zeitpunkt ermöglicht das neue rot-grüne Staatsangehörigkeitsrecht eine temporäre Mehrstaatlichkeit (Bade/Oltmer 2004: 129).



einen wichtigen Pfeiler der rot-grünen Integrationspolitik wird von vielen Beobachtern als wahlentscheidend angesehen (Hennig 2000: 22; Glaeßner 2006: 164). Im hessischen Landtagswahlkampf 2009 greift Koch als amtierender Ministerpräsident die Thematik abermals auf und problematisiert die aus seiner Sicht hohe Jugendkriminalität bei Ausländern. In Abgrenzung zum Jahr 1999 führt diese Fokussierung jedoch nicht zu einem Wahlerfolg, sondern vielmehr – unter Einbeziehung weiterer Faktoren – zu einem signifikant schlechteren CDU-Ergebnis im Vergleich zur Landtagswahl 2003 (36,8 gegenüber 48,8 Prozent).<sup>90</sup>

#### **4.1.1.2 Zuwanderungsgesetz als neues Regelwerk der Integrationspolitik**

Analog zur Staatsbürgerschaftsdebatte findet im Jahr 2001 auch während des Beratungsprozesses zum „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ ein politischer Schlagabtausch zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien statt. Wesentliche inhaltliche Grundzüge des so genannten Zuwanderungsgesetzes werden im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens von der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ erarbeitet, die von der früheren Präsidentin des Deutschen Bundestags und CDU-Politikerin Rita Süssmuth geleitet wird (Bade/Oltmer 2004: 130).<sup>91</sup> Wie Thränhardt (2006) festhält, verfolgt die Bundesregierung in Abgrenzung zum Staatsbürgerschaftsgesetz durch die Beauftragung der „Süssmuth-Kommission“ eine stärker auf Konsens ausgelegte Strategie (ebd.: 157).<sup>92</sup> Nachdem die rot-grüne Regierung im Jahr 2003 über keine eindeutige Mehrheit im Bundesrat verfügt und eine erste Abstimmung vom Bundesverfassungsgericht für ungültig erklärt wird, finden Regierung und Opposition im Vermittlungsausschuss ein Jahr später einen gemeinsamen Kompromiss (BVerfG 2 BvF 1/02; Schulz 2004: 1). Dieser regelt die Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik in Deutschland erstmalig in einem gemeinsamen Gesetz. Es gestaltet, wie Angenendt (2011) positiv heraushebt, die Integrationsförderung grundlegend um, indem es Eingliederungsinstrumente neu organisiert, finanzielle Zuständigkeiten der bundesstaatlichen Ebene festlegt, staatlichen Akteuren erweiterte Zuständigkeiten verleiht und mit dem

---

90 Neu (2008) bescheinigt der Wiederauflage von Kochs „Ausländer“-Strategie in einer Wahlanalyse der CDU-nahen Konrad-Adenauer-Stiftung, dass sie insgesamt zu Glaubwürdigkeits- und Kompetenzeinbußen der CDU-Landesregierung geführt und in der CDU-Anhängerschaft erhebliche Verunsicherung verursacht habe (ebd.: 5).

91 Die Unions-Parteien setzen daraufhin eine eigene Kommission unter der Leitung des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller ein. Zum Inhalt siehe vertiefend Pietzcker 2008: 47ff.

92 Am 1. März 2002 wird der Regierungsentwurf als Bundestags-Drucksache 14/7387 eingebracht und im Parlament im späteren Verlauf verabschiedet.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine eigene Bundesbehörde für das Thema Integration ins Leben ruft (ebd.: 30).<sup>93</sup>

Inhaltlich ist für Thränhardt (2006) die Zusammenfassung von Arbeitsmarkt- und Aufenthaltsbewilligung als das wichtigste Element anzusehen (ebd.: 164). Zudem beinhaltet das Gesetz auch eine von allen politischen Verhandlungspartnern befürwortete Novellierung und drastische Vereinfachung des Ausländerrechts, das nun nur noch zwei Aufenthaltstitel, eine befristete Aufenthaltserlaubnis sowie eine unbefristete Niederlassungserlaubnis, beinhaltet (Hirsch 2006: 47; Meier-Braun 2006: 207). Das von der „Süssmuth-Kommission“ vorgeschlagene Auswahlverfahren nach Punkten, das auch als Punktesystem bezeichnet und seit Jahren in Kanada angewendet wird, findet nach Einspruch der Unionsparteien in der endgültigen Gesetzesfassung keine Berücksichtigung (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 84; Hirsch 2006: 49).<sup>94</sup> Mit Blick auf die Eingliederung von Zuwanderern beginnt mit dem Gesetz faktisch erstmals in der Geschichte der BRD eine gezielte Integrationspolitik, indem es unter anderem einen Integrationsanspruch für Neumigranten formuliert und damit das Prinzip „Fördern und Fordern“ einführt (Schäuble 2006e: 15; Groß 2007: 317f.). Kern der neuen Regelung sind Sprach- und Integrationskurse, an denen Migranten obligatorisch teilnehmen müssen und die unter bestimmten Voraussetzungen – etwa bei Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II – auch für so genannte Bestandsausländer in Deutschland verpflichtend gemacht werden können (Bundesrats-Drucksache 662/04).<sup>95</sup>

In einer Gesamtschau wird deutlich, dass das neue Zuwanderungsgesetz die Themenbereiche Zuwanderung und Integration erstmals direkt miteinander in Beziehung setzt und als zwei Bestandteile ein und derselben Policy begreift. Es liefert ein umfangreiches Regel-Set, das alle Facetten und Gebiete dieser zuvor getrennt behandelten Politikfelder abdeckt. Es beinhaltet zum einen die arbeitsmarktorientierte und humanitär begründete Migration, aber andererseits auch die Integrationskompetenz des Bundes, der nunmehr für diesen Themenbereich im Sinne einer Rahmengesetzgebungsbefugnis zuständig ist (Finkelstein 2006: 34; Bade 2007b: 309). Ob es sich bei dem letztlich

---

93 Die Nürnberger Behörde erhält durch das Zuwanderungsgesetz neben dem Asylverfahren umfangreiche Aufgaben im Bereich der Integration und der Migration. Außerdem werden mit dem neuen Regelwerk auch Aufgaben wie der Führung des Ausländerzentralregisters und im Bereich der Rückkehrförderung gebündelt. Das BAMF selbst sieht sich seither als „Kompetenzzentrum für Migration und Integration“ (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011: 1).

94 In der deutschen Parteienlandschaft ist es insbesondere die FDP, die den Einsatz eines Punktesystems zur Zuwanderungssteuerung befürwortet (vgl. Hirsch 2006: 49; Laurischk 2009: 7ff.).

95 Zu den weiteren Eckpunkten des Zuwanderungsgesetzes sowie den flankierend beschlossenen Änderungen im Aufenthaltsgesetz und weiteren Gesetzen siehe Bundestagsdrucksache 15/3784, 15/4870.

überparteilich erarbeiteten Ergebnis um das nach Bundesinnenminister Otto Schily „modernste Zuwanderungsgesetz Europas“ handelt, bleibt mit Blick seiner langwierigen Entstehungsgeschichte umstritten (Hoffmann 2009: 84). Meier-Braun (2006) beanstandet, dass es am Ende dieses Allparteienkompromisses eher beim kleinsten gemeinsamen Nenner geblieben ist (ebd.: 206). Bade (2007b) sekundiert, dass die informelle Große Koalition eine Reihe von zukunftsweisenden, jedoch politisch konfliktträchtigen Lösungen in Sachen Integration und Migration aufgrund der parteipolitischen Konsensfindung nicht umsetzen konnte. Dazu zählt er „die Abschaffung des unabhängigen Zuwanderungsrates und die Ablehnung des von ihm konzipierten Systems der Migrationssteuerung über eine Engpasslösung am Arbeitsmarkt“ (ebd.: 308). Angenendt (2011) sieht trotz des Zuwanderungsgesetzes zwei grundlegende Defizite der deutschen Integrationspolitik als weiterhin ungelöst an. Darunter fällt zum einen, dass auch diese Reform keine positive Bestimmung des Begriffes Integration vornimmt. Vielmehr wird nur das Ziel der mit dem Gesetz eingeführten Integrationskurse erläutert, jedoch nicht, was mit Integration inhaltlich gemeint wird (Schneider 2011: 10).<sup>96</sup> Die Definitionsausklammerung führt in der Folge dazu, „dass Zielbestimmungen schwerfallen und Erfolge und Misserfolge nicht richtig erfasst werden können“ (Angenendt 2011: 30). Zum anderen beinhaltet das Gesetz keine eindeutige Kompetenzzuweisung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. So ist es weiterhin nicht in allen Fällen klar, „welche Institution in welchem Umfang für welche Aufgaben zuständig sein soll“ (ebd.).

#### **4.1.2 Legislaturperiode 16 – Integrationspolitik der Großen Koalition**

Mit dem Regierungseintritt der Unionsparteien CDU und CSU nach der Bundestagswahl 2005 und der Übernahme des Innenministeriums durch den CDU-Politiker Wolfgang Schäuble sind Änderungen und neue Schwerpunktsetzungen in der Integrationspolitik des Bundes verbunden. Die Basis der Integrationspolitik der Großen Koalition bildet der schwarz-rote Koalitionsvertrag, der ebenso wie der Integrationsgipfel und der Nationale Integrationsplan, die neben der ersten Deutschen Islam Konferenz die wichtigsten Einzelprojekte darstellen, nachfolgend betrachtet wird.

---

96 Den Versuch einer Definition unternimmt auf politischer Ebene zunächst die Europäische Kommission in Brüssel. Sie versteht unter Integration einen gegenseitigen Prozess, der auf gleichen Rechten und Pflichten der rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes basiert und der auf die umfassende Partizipation der Einwanderer abzielt (Bundesrats-Drucksache 439/03: 17).

#### 4.1.2.1 Koalitionsvereinbarung mit Schwerpunkt Integration

Die Grundlage der schwarz-roten Regierungspolitik in der 16. Legislaturperiode bildet der 166 Seiten starke Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD mit dem Titel „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit“. Obwohl die Integrationsvorstellungen der drei Koalitionsparteien in Kapitel 9 zunächst unter der Überschrift „Sicherheit für die Bürger“ aufgeführt sind, stehen dennoch vor allem Aspekte des aktiven Vorrantreibens von Integrationsprozessen sowie die weitere Optimierung von bestehenden gesetzlichen Maßnahmen im Mittelpunkt der Ausführungen. Drei wesentliche Ziele lassen sich für die vierjährige Regierungsarbeit aus dem Papier herausfiltern.

Erstens wird dem Politikfeld Integration insgesamt ein stärkeres Gewicht zugemessen, indem einer erfolgreichen Eingliederung derer, die auf Dauer in die Bundesrepublik einreisen, eine grundlegende Bedeutung für die innere Verfassung der deutschen Gesellschaft zugeschrieben wird (CDU/CSU/SPD 2005: 136). Bundeskanzlerin Merkel hebt die neue Gewichtung des Politikfeldes noch einmal in ihrer Regierungserklärung zum Koalitionsvertrag hervor, in dem sie Integration als eine Schlüsselaufgabe bezeichnet. Sie führt im Deutschen Bundestag dazu weiter aus: „Mit der Ansiedelung der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration im Kanzleramt habe ich sehr bewusst ein Signal gesetzt, dass dies eine gesamtpolitische Aufgabe ist, der wir große Beachtung schenken wollen“ (Plenarprotokoll 16/4: 83).<sup>97</sup> Die mit der Integrationspolitik verbundenen Herausforderungen lassen sich aus Sicht der Regierungsparteien außerdem „nur durch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen einer Gesamtkonzeption bewältigen“ (CDU/CSU/SPD 2005: 136). Wenngleich der Koalitionsvertrag keine weiteren Details beinhaltet, wie diese interministeriale Kooperation aussehen soll, wird die Integrationspolitik in dem Papier erstmals in der deutschen Regierungspolitik als Querschnittsaufgabe aufgefasst. Die zunehmende politische Emanzipation des Politikfeld verbleibt indes nicht nur auf rhetorischer Ebene, sondern umfasst auch konkrete administrativ-organisatorische Veränderungen. Neben der bereits genannten Ansiedlung der Integrationsbeauftragten im Bundeskanzleramt soll auch das im Jahr 2004 in seiner heutigen Form gegründete Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Kompetenzzentrum des Bundes für Integrationsfragen weiter gestärkt werden (ebd.: 137).

---

97 Für Akgün (2009) stellt die Ansiedlung der Integrationsbeauftragten im Bundeskanzleramt vor allem Symbolpolitik dar. Sie weist darauf hin, dass mit der organisatorischen Neuordnung keinerlei realer Machtzuwachs verbunden ist, da die Behörde keine neuen Befugnisse erhält, die Entscheidungsgewalt in den Fachministerien verbleibt und der Etat der Integrationsbeauftragten nicht ausreichend aufgestockt wird (ebd.: 34f.).

Neben der höheren politischen Gewichtung der Integrationsthematik setzen CDU/CSU und SPD zweitens auch programmatisch einen neuen Akzent, indem sie den interreligiösen und interkulturellen Dialog vorantreiben wollen. Dieses in Abgrenzung zu den Vorgängerregierungen neu formulierte Ziel bezieht sich zwar nicht ausschließlich auf die Gruppe der Muslime, sondern neben ihnen ebenso auf die großen christlichen Kirchen sowie die jüdische Gemeinschaft. Dennoch räumen die drei Koalitionsparteien „gerade dem Dialog mit dem Islam“ in diesem Kontext eine bedeutende Rolle zu und nehmen damit indirekt auch Bezug auf die Ereignisse vom 11. September 2001 (ebd.). Herausgestellt wird weiter, dass es sich hierbei um einen konstruktiv-kritischen Dialog handelt, der es auch erlaubt, immer wieder die Differenzen zu benennen, die die Dialogpartner voneinander trennen. Als eine Zielgruppe der neu akzentuierten Integrationspolitik werden vor allem junge Muslime genannt, die sozial und beruflich besser integriert werden sollen.

Als dritten, im schwarz-roten Koalitionsvertrag vereinbarten Arbeitsschwerpunkt lassen sich eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen nennen, die bereits existierende Regelungen konkretisieren, überprüfen oder ersetzen sollen. Darunter fallen Änderungen im Aufenthaltsgesetz, mit denen EU-Richtlinien ins deutsche Ausländer- und Asylrecht übernommen werden, eine Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes anhand der Anwendungspraxis oder auch die Präzisierung des Staatsangehörigkeitsrechts „im Hinblick auf Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit und die Umsetzung des Optionsmodells“ (ebd.). Die umfangreichste Maßnahme, die erste Novelle des überparteilich beschlossenen Zuwanderungsgesetzes, wird im Jahr 2007 umgesetzt und zunächst durch die Aufnahme neuer aufenthalts- und asylrechtlicher EU-Richtlinien verändert. In diesem Prozess werden, wie Keskin (2009) positiv bilanziert, Verbesserungen im Bereich Aufenthalts- und Bleiberecht erzielt und finanzrechtliche Hürden für selbstständige ausländische Unternehmer gesenkt (ebd.: 39). Im Hinblick auf das 2005 eingeführte Gesetz nimmt das federführende Innenministerium gleichzeitig auch einige verschärfende Umgestaltungen vor. Die Änderungen beinhalten unter anderem, dass Zuwanderer und bereits in Deutschland lebende Migranten nicht nur regelmäßig einen Integrationskurs besuchen, sondern diesen auch erfolgreich abschließen müssen (Schneider 2007: 1). Außerdem gelten für Migranten unter 23 Jahren nun weitgehend die gleichen Einbürgerungsvoraussetzungen wie für ältere Zuwanderer. Im Detail be-

deutet das, dass sie ihren Lebensunterhalt als Studenten oder Auszubildende eigenständig finanzieren müssen, um die deutsche Staatsangehörigkeit zu erhalten (ebd.).<sup>98</sup>

#### **4.1.2.2 Integrationsgipfel und nationaler Integrationsplan als neue Projekte**

Als erstes Integrationsprojekt der neuen schwarz-roten Bundesregierung beginnt am 14. Juli 2006 gut zweieinhalb Monate vor der DIK der erste Integrationsgipfel. Bei dieser Veranstaltung handelt es sich um eine jährlich im Bundeskanzleramt stattfindende Konferenz, bei der Zuwanderer sowie Vertreter aller staatlichen Ebenen und gesellschaftlichen Gruppen zusammenkommen, um sich gemeinsam auf integrationspolitische Leitlinien zu verständigen (Böhmer 2006: 211).<sup>99</sup> Mit dem Integrationsgipfel soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung eine „neue Phase in der deutschen Integrationspolitik“ eingeleitet werden (ebd.). Dem Politikfeld kommt hierbei eine Aufgabe von nationaler Bedeutung zu. Die Große Koalition hält diesbezüglich selbstkritisch fest, dass Integrationsdefizite trotz vielfältiger Anstrengungen aller staatlichen Ebenen in den zurückliegenden Jahren teilweise zugenommen haben (Bundesregierung 2007: 12). Als wichtigste Probleme werden die Abhängigkeit des Bildungserfolges von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund sowie Mängel beim Erwerb der deutschen Sprache identifiziert (ebd.).

Analog zur ersten Deutschen Islam Konferenz ist der Integrationsgipfel als ein fortlaufender Dialogprozess konzipiert. Die inhaltliche Arbeit findet in sechs Arbeits- und vier Unterarbeitsgruppen statt, die die Themen „Integrationskurse“, „Deutsche Sprache“, „Bildung, Ausbildung und Ausbildungsmarkt“, „Integrationsaktivitäten zur Stärkung der gemeinsamen Bürgergesellschaft“, „Situation von Frauen und Mädchen“ sowie „Integrationsaktivitäten vor Ort“ behandeln (Bundesregierung 2006: 1). Geleitet werden die AGs, die innerhalb des erstens Konferenzjahres bis zu sechs Mal zusammentreten, von den jeweils inhaltlich zuständigen Bundesministerien bzw. den Bundesbeauftragten für Kultur und Medien sowie Integration.<sup>100</sup> Damit sind fast die Hälfte aller Regierungsstellen des Bundes in den Prozess eingebunden (Zinterer 2007: 159).

Das übergeordnete Ziel des Integrationsgipfels ist die Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplanes (NIP), der klare Ziele, konkrete Maßnahmenvorschläge und

---

<sup>98</sup> Zu den weiteren Änderungen der Gesetzesnovelle siehe Schneider 2007.

<sup>99</sup> Am ersten Treffen nehmen knapp 90 Personen teil. Der zweite Integrationsgipfel findet am 12. Juli 2007, der dritte am 06. November 2008 in Berlin statt.

<sup>100</sup> Den Arbeitsgruppen gehören jeweils 35 bis 40 Mitglieder an, die sich aus Regierungsvertretern, Abgeordneten und Verbandsvertretern zusammensetzen (Zinterer 2007: 160).

Selbstverpflichtungen enthalten soll (Böhmer 2006: 211). Er wird beim zweiten Integrationsgipfel im Juli 2007 vorgestellt und fungiert als Agenda der künftigen Ausgestaltung der Integrationspolitik (Roesler 2008: 2). Grundlage aller im Plan enthaltenen Vorschläge und Ideen sind zwei, erstmals explizit so formulierte integrationspolitische Leitlinien. Sie lauten: (1) „Direkt und vertrauensvoll mit den Menschen aus Zuwandererfamilien zusammenarbeiten und die gemeinsame Zukunft gestalten“ und (2) „Von jeder und jedem Selbstverpflichtungen in seinem und ihrem Verantwortungsbereich einfordern, denn alle können etwas zum Gelingen von Integration in Deutschland beitragen“ (Bundesregierung 2007: 9f.). Der NIP stellt damit einerseits die Idee eines Dialoges auf Augenhöhe in den Vordergrund, der Anstrengungen von allen Akteuren, also vom Staat, der Gesellschaft sowie den Menschen mit Migrationshintergrund verlangt. Er unterstreicht damit die Wechselseitigkeit von Integrationsprozessen. Zum anderen betont er das Prinzip der Subsidiarität, welches unterstreicht, dass Integration nicht allein Aufgabe einer staatlichen Instanz oder eines einzelnen Akteurs ist, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt.

Bereits ein grober Blick in die NIP-Aufgabenbeschreibung von Bund und Ländern zeigt jedoch, dass sich die Zuständigkeiten für zentrale Integrationsfelder – wie die Sprach-, Bildungs-, Wissenschafts- oder Arbeitsmarktförderung – immer wieder überschneiden bzw. diese von der jeweiligen staatlichen Ebene für sich reklamiert werden (ebd.: 12ff.). Zwar sind die Länder und ebenso die Kommunen an der Erarbeitung des NIP direkt beteiligt, dennoch führen die Aufgabenüberlagerungen und die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes zwangsläufig zu einem hohen Abstimmungsaufwand und Effizienzverlusten bei der Erarbeitung eines Gesamtintegrationskonzepts, wie es der NIP sein möchte. Das schwerwiegendste Defizit des Nationalen Integrationsplans sieht Bade (2007b) daher auch in dem Umstand, dass eine ruhige und ergebnisoffene Suche nach einem über die verschiedenen Ebenen hinweg konzeptionell tragfähigen und vor allem konsensfähigen Korsett mit strategischen Anschlussmöglichkeiten zwischen Bundes- und Landesebene wenig Chancen hat (ebd.: 311). Dieser Einwand wird flankierend auch von Akgün (2009) geteilt und um den wichtigen regierungsorganisatorischen Aspekt ergänzt, dass die Integrationskompetenzen auf Bundesebene in den jeweiligen Fachministerien und nicht bei der Behörde der Integrationsbeauftragten liegen (ebd.: 35). In Ergänzung verfügen die rund 400 im NIP aufgelisteten Selbstverpflichtungen über einen vornehmlich appellativen Charakter. Konkrete Zusagen beinhaltet das

Papier nicht.<sup>101</sup> Gaitanides (2009) erkennt im NIP folglich auch keinen Plan im Sinne eines abgestimmten Konzepts, sondern vielmehr eine „Aneinanderreihung von Zielen, Empfehlungen und Selbstverpflichtungen unterschiedlicher Verbindlichkeitsgrade der verschiedenen Akteurebenen ohne strategischen Plan und Nennung von Indikatoren und Verfahren zur Überprüfung der angestrebten Integrationsziele“. Im Gegenzug konzediert er jedoch auch, dass der NIP eine Fülle von programmatischen Zielen enthält, die von Experten und Praktikern seit langem gefordert werden (ebd.: 34f.).

#### **4.1.3 Zwischenfazit: Bedeutungszuwachs und Reframing der Integrationspolitik**

Die Integrationspolitik der deutschen Bundesregierungen weist in den Legislaturperioden 14 bis 16 eine qualitativ und quantitativ erweiterte Beschäftigung mit dem Thema Integration auf und führt eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen sowie exekutiven Projekten ein, die in dieser Form für das Politikfeld neu sind. Der rot-grüne Regierungswechsel im Jahr 1998 beendet die seit den 1980er Jahren andauernde so genannte „Abwehrphase“ der deutschen Integrationspolitik, in der vor allem Themen wie die Begrenzung von Zuwanderung und die Asylpolitik in den Betrachtungsmittelpunkt rücken. Migranten werden von der Gesellschaft und Politik in diesem Zeitraum vornehmlich als temporäre Gastarbeiter begriffen und die Ausländerpolitik primär als Arbeitsmarktpolitik verstanden (Meier-Braun 2006: 204). Integrationspolitische Fragestellungen stehen hierbei im Hintergrund, und obwohl der Umgang mit Migranten in Recht, Verwaltung und Alltag in den 1990er Jahren pragmatischer wird, bleibt die Zuwandererthematik in der gesellschaftspolitischen Diskussion oftmals ein suspektes, unterschwelliges Problemthema. Dahinter steht, wie Bade (2006) herausstellt, „eine eigentümliche Dichotomie von pragmatischer Integration und appellativer Verweigerung, von praktischer Erfahrung und mentaler Nicht-Akzeptanz“ (ebd.: 497). Das Gastarbeiter-Modell macht es zudem nicht notwendig, sich weitergehende Gedanken über eine unablässige Eingliederung von Gastarbeitern in die deutsche Gesellschaft zu machen. Dementsprechend ungeklärt bleibt es, „inwieweit eine Orientierung von Zuwanderern an deutschen Werten, Normen, Kultur und Sprache verlangt, gefördert und organisatorisch-strukturell begleitet werden“ soll (Straubhaar 2008: 16).<sup>102</sup>

---

101 Die schwarz-rote Bundesregierung legt hieran anschließend im November 2008 dem Deutschen Bundestag einen ersten Fortschrittsbericht vor, der eine vorläufige Zwischenbilanz zieht und weitere Entwicklungsfelder aufzeigt (vgl. Bundestags-Drucksache 16/10800).

102 Ähnliches gilt z.B. auch für die Gruppe der so genannten „Russland-Deutschen“.



Nach dem rot-grünen Regierungswechsel und der Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999 setzt jedoch ein Policy-Prozess ein, der eine allmähliche Fokusveränderung und stärkere Auseinandersetzung mit integrationspolitischen Problemstellungen beinhaltet. Der Bericht der Süßmuth-Kommission ist hierbei als ein wichtiger Meilenstein anzusehen und bildet in weiten Teilen die Grundlage für das im Jahr 2004 von Union, SPD, Grünen und FDP verabschiedete Zuwanderungsgesetz. Mit ihm werden – trotz berechtigter Kritik im Detail – erstmals in dieser Form Zuwanderungs- und Integrationsfragen miteinander in Relation gesetzt und ein effektiveres Regel- und Instrumente-Set geschaffen. In diesem Kontext erhält die Bundesebene auch eine Rahmengesetzgebungskompetenz für das Thema Integration sowie die Zuständigkeit für die Ersteingliederung. Die genannten, politisch oftmals umstrittenen Maßnahmen stellen einen Paradigmenwechsel mit Blick auf die bis dahin verfolgten inhaltlichen Leitlinien und weitgehenden Bruch mit der zuvor erwähnten „Abwehrphase“ dar. Bade/Oltmer (2004) sprechen aus diesem Grund auch von der Wende „einer eher reaktiven zu einer aktiven und planvollen Gestaltung“ von Migration und Integration als zentraler Aufgabe der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Kulturpolitik (ebd.: 132). Das Zuwanderungsgesetz als zentrales Element dieser Neuorientierung schließt selbige jedoch nicht ab. Denn obwohl es neue Policy-Werkzeuge für die seit den 1990er Jahren immer offener zutage tretenden Integrationsprobleme zur Verfügung stellt, liefert das Gesetz keine ausreichenden Lösungen für alle Migrations- und Integrationsaspekte. Straubhaar (2008) sieht weiterhin das Grundproblem ungelöst, dass sich die deutsche Regierungspolitik auch mit dem Zuwanderungsgesetz immer noch zu stark auf Abwehr-Aspekte konzentriert und es im Kern weiterhin darum geht, Migration zu erschweren (ebd.: 6.).

Der inhaltlichen Neuorientierung in der 14. und 15. Wahlperiode, die als eine Art „Reframing“ die bisherige Problemdefinition in Richtung Integrationsförderung verschiebt, folgt eine weitere Intensivierung des Integrationsdiskurses durch die schwarz-rote Bundesregierung (Zinterer 2007: 158). Thränhardt (2006) schreibt der neuen Regierungskonstellation sogar das Potential zu, „die prinzipiellen Konflikte der Vergangenheit hinter sich zu lassen und pragmatische Lösungen zu suchen, die an wohlverstandenen Interessen des Landes orientiert sind“ (ebd.: 162). Diese Einschätzung lässt sich vor allem dahingehend teilen, dass in Abgrenzung zu den 1990er Jahren der Rahmen für eine weitere Versachlichung der Integrationsdebatte durch das Fehlen einer Ein-

wanderungs- und Asylkrise günstig sind. Hinzu kommt, dass durch die gemeinsame Regierungsbeteiligung der Großparteien CDU und SPD die Wahrscheinlichkeit von parteitaktisch motivierten Blockadestrategien im Bundesrat, wie sie beim Staatsbürgerschaftsrecht und beim ersten Entwurf des Zuwanderungsgesetzes zu beobachten ist, reduziert wird.<sup>103</sup> Die schwarz-rote Koalition legt ihren Arbeitsschwerpunkt indes nicht auf die Erarbeitung neuer Gesetzesmaßnahmen, die die Integrationspolitik in den beiden vorhergehenden Legislaturperioden bestimmt haben.<sup>104</sup> Sie initiiert mit dem Integrationsgipfel – und wenig später auch mit der DIK – vielmehr eine neue Dialogphase zwischen Staat und Migranten. Mit dem Nationalen Integrationsplan entwickelt die Bundesregierung außerdem ein neues Aktionsprogramm, das rund 400 Selbstverpflichtungen beinhaltet und bei dessen Umsetzung neben allen staatlichen Ebenen auch die wichtigsten Migrantenverbände eingebunden sind.

Die Große Koalition führt in ihrer Integrationspolitik bestimmte Linien der rot-grünen Vorgängerregierung fort, setzt sich aber in einem entscheidenden Punkt von ihr ab: Sie verknüpft integrations- sowie sicherheitspolitische Frage- und Problemstellungen miteinander, die sich aus den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ergeben. Dieser Fokus auf Integration beinhaltet gleichermaßen den Aspekt, dass Religion Ethnie als primäres Distinktionsmerkmal von Zuwanderern ablöst und folglich noch stärker zum Gegenstand der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung wird. Durch ihre verstärkten Dialogbemühungen, die auf nationalstaatlicher Ebene und unter Beteiligung zentraler Regierungsakteure wie dem Bundeskanzleramt (Integrationsgipfel) und dem Bundesinnenministeriums (Deutsche Islam Konferenz) stattfinden, verändert sich zum anderen aber die Rolle von Migranten. Sind Einwanderer in der „Süssmuth-Kommission“ noch Policy-Objekte, werden sie in der 16. Wahlperiode zunehmend zu Policy-Subjekten (Zinterer 2007: 158). Obwohl der initiierte Dialogprozess zwischen deutschem Staat und Migrantenorganisationen aufgrund abweichender finanzieller und personeller Ressourcen und unterschiedlicher Professionalisierungsgrade nicht von Beginn an symmetrisch sein kann, haben sich die politischen Bedingungen für die Repräsentation von Zuwandererinteressen dennoch substantiell verbessert (ebd.: 160).

---

103 Zur Blockadestrategie der Union in der ersten rot-grünen Regierungszeit und den Konflikt zwischen CDU und CSU in dieser Frage siehe Pietzcker 2008: 69ff.

104 Das Zuwanderungsgesetz wird im Jahr 2007 von der Großen Koalition noch einmal überarbeitet und bei der Novellierung unter anderem aufenthalts- und asylrechtliche Richtlinien der EU in nationales Recht umgesetzt (vgl. Bundestags-Drucksache 16/5065, 16/5527, 16/5621).

## 4.2 Islam und Muslime aus Perspektive relevanter Bundestagsparteien

Während der bisherige Betrachtungsfokus vor allem auf Regierungshandeln liegt, soll die Untersuchung der deutschen Integrationspolitik von 1998 bis 2009 um eine Parteinperspektive erweitert werden. Für diesen Schritt gibt es zwei ausschlaggebende Gründe. Zum einem handelt es sich bei den vorgestellten Maßnahmen und Projekten jeweils um ein Produkt von Koalitionsregierungen und überparteilichen Kompromissen. Durch diesen Zugang wird es folglich schwierig, die inhaltlichen Positionen der einzelnen, an diesen Prozessen beteiligten Parteien belastbar zu identifizieren. Zweitens ist es für die Bestimmung von Handlungslogiken und Akteurkonstellationen im Rahmen der DIK-Analyse in Kapitel 5 essentiell, weitere Informationen und inhaltliche Standpunkte zum Themenkomplex „Integration, Islam und Muslime“ aller relevanten staatlichen und politischen Akteure zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die integrationspolitischen Vorstellungen und Konzepte der vier im Betrachtungszeitraum ohne Unterbrechung im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien analysiert.<sup>105</sup> Darunter fallen mit CDU/CSU, SPD und Bündnis90/Die Grünen zuallererst die Parteien, die von 1998 bis 2009 an der Bundesregierung beteiligt waren.<sup>106</sup> Flankierend wird auch die Oppositionspartei FDP berücksichtigt, die durch ihre Regierungsbeteiligung in verschiedenen Bundesländern im Zeitraum von 1998 bis 2005 erhebliche Einfluss- und Vermittlungsmöglichkeiten auf die Integrationspolitik besitzt (Schneider 2010: 165).<sup>107</sup> Außerdem übernimmt sie als stärkste Oppositionsfraktion in der 16. Wahlperiode die Kontrolle der Regierung und ist daher neben den zu behandelnden Regierungsparteien als relevanter Akteur in die Betrachtung der Integrationspolitik des Bundes einzubeziehen.

Als Analysegrundlage dient ein Portfolio aller wichtigen programmatischen Papiere seit 1998, welches chronologisch behandelt wird. Dazu zählen Wahlprogramme zur Bundestagswahl, die zwar aufgrund ihrer Funktion Themen zumeist nur oberflächlich anreißen können, aber dennoch über eine Art „Schaufenstercharakter“ verfügen und damit Auskunft darüber geben, was für die jeweiligen Parteien in der kommenden Le-

---

105 Die Partei „Die Linke“ wird folglich nicht berücksichtigt, da sie von 2002 bis 2005 nicht mit Fraktionsstärke im Bundestag vertreten ist und im Bundesrat keinen mehrheitsentscheidenden Faktor darstellt.

106 Aus Übersichtsgründen werden die Parteien CDU und CSU weitgehend gemeinsam behandelt, da sie in jüngerer Vergangenheit stets ein gemeinsames Bundestagswahlprogramm verfasst haben und im Bundestag eine Fraktionsgemeinschaft bilden, deren Initiativen, Anträge und Gesetzesentwürfe folglich die abgestimmten Positionen beider Unionsparteien widerspiegeln.

107 Zwischen 2005 und 2006 verfügt die FDP im Bundesrat ferner über eine Sperrminorität gegen Änderungen des Grundgesetzes, was ihre Bedeutung insgesamt weiter unterstreicht.

gislaturperiode besonders wichtig erscheint. Daneben werden auch Grundsatzpapiere behandelt, denen in der Regel ein längerer Diskussionsprozess als bei Wahlprogrammen voraus geht und deren Ziele zumeist mittel- bis langfristiger Natur sind.<sup>108</sup> Ergänzend werden thematisch relevante Partei- und Fraktionsbeschlüsse sowie Bundestagsdrucksachen untersucht, die oftmals themenspezifischer sind und die auch kurzfristigere politische Entwicklungen aufgreifen können.

#### **4.2.1 Leitlinien und programmatische Kerninhalte der Regierungsparteien**

In diesem Kapitel werden zunächst die wesentlichen integrationspolitischen Leitlinien und Vorstellungen der Regierungsparteien SPD, Bündnis90/Die Grünen und CDU/CSU ausgearbeitet. Die Betrachtung orientiert sich in ihrer Reihenfolge an der Dauer der Regierungsbeteiligung im Zeitraum von 1998-2009.

##### **4.2.1.1 Sozialdemokratische Partei Deutschlands**

Im „Regierungsprogramm 1998“ widmet sich die SPD den Themen Zuwanderung und Integration auf einer Textseite und stellt die Forderung nach Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts in den Mittelpunkt. Die Neuregelung soll beinhalten, dass in Deutschland geborene Kinder von Ausländern mit ihrer Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erlangen, soweit ihre Eltern bereits in Deutschland geboren sind (SPD 1998: 44). Zudem betont die Partei, dass ausländische Bürger mit ihrer Arbeit, ihren Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zum gesamtgesellschaftlichen Wohlstand beitragen und die deutsche „Gesellschaft sozial und kulturell“ bereichern (ebd.). Aus diesem Grund soll das Ausländerrecht human und sozial ausgestaltet werden. Neben diesen Punkten, die vor allem der deutschen Gesellschaft eine aktivere Rolle im Integrationsprozess zuschreiben, werden auch eine Reihe von Forderungen an die Zuwanderer postuliert. So müssen aus SPD-Sicht die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der deutschen Gesellschaft bei allen Reformen und neuen politischen Beteiligungsrechten berücksichtigt werden. Deshalb fordern die Sozialdemokraten eine „gesetzliche Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung“, von der aber politisches Asyl unberührt bleiben soll, sowie ein Bekenntnis aller Ausländer zu den Werten des Grundgesetzes (ebd.).

Im nachfolgenden SPD-Regierungsprogramm 2002-2006, das die Überschrift „Erneuerung und Zusammenhalt“ trägt, wird erstmalig die Aussage herausgestellt, dass

---

108 Mit Ausnahme der FDP geben sich alle betrachteten Parteien im Zeitraum von 1998 bis 2009 ein neues Grundsatzzprogramm.

eine erfolgreiche Integration „den Erfolgswillen beider Seiten“ benötigt (SPD 2002: 63). Für die SPD bedeutet das einerseits das Einverständnis der deutschen Mehrheitsbevölkerung und auf der Migrantenseite den „ernsthaften Willen zur Integration“ (ebd.). Daran anschließend werden ebenso gesamtstaatliche Defizite im Umgang mit Migranten konstatiert, da Zuwanderung in der Vergangenheit aus Sicht der Partei nicht durch hinreichende Integration begleitet worden ist (ebd.). Vor diesem Hintergrund plädieren die Sozialdemokraten – in Kombination mit einer volkswirtschaftlich sinnvollen Arbeitsmigration – für verpflichtende staatliche Integrationsangebote (ebd.: 64).

Das Integrationskapitel im „Wahlmanifest 2005“ greift einen Großteil der zuvor genannten inhaltlichen Punkte auf und richtet seinen Blick insbesondere auf die positiven Resultate der sozialdemokratischen Regierungsarbeit in diesem Politikfeld.<sup>109</sup> Auffällig ist gleich zu Beginn die klare Aussage, dass es sich bei Deutschland seit Jahrzehnten um ein Einwanderungsland handle und der von der SPD beschrittene „Weg der Steuerung, Begrenzung und Integration von Zuwanderung“ konsequent fortgeführt werden solle (SPD 2005: 32). Dazu sollen insbesondere Sprach- und Berufsförderungsmaßnahmen vorangetrieben und damit „Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft eine adäquate Zukunftsperspektive“ ermöglicht werden (ebd.). Im Vergleich zu den Wahlprogrammen 1998 und 2002 werden Muslime als spezielle Ausländergruppe erstmals explizit genannt. Die Sozialdemokraten sprechen sich für einen islamischen Religionsunterricht durch in Deutschland ausgebildeten oder anerkannten Lehrern unter behördlicher Aufsicht aus und lehnen außerdem Zwangsehen kategorisch ab (ebd.: 33).

Zwischen den Bundestagswahlen 2005 und 2009 beschäftigt sich die SPD in drei weiteren relevanten Dokumenten mit dem Themenkomplex Integration. Den Grundsatz „Fördern und Fordern“, der besonders stark im Regierungsprogramm 2002 eine wichtige Rolle spielt, greift in ähnlicher Formulierung die SPD-Bundestagsfraktion in ihrem Positionspapier „Einwanderungsland Deutschland“ auf. Grundkenntnisse der deutschen Sprache sind für die SPD hierbei essentielle Voraussetzung für einen erfolgreichen Integrationsverlauf (SPD-Bundestagsfraktion 2006: 1). Diese sprachlichen Basiskompetenzen sollen in staatlichen Integrationskursen jedoch nicht nur neuen Zuwanderern, sondern auch Bestandsmigranten vermittelt werden (ebd.). Die Leitlinien zur Integrationspolitik mit der Überschrift „Faire Chancen, klare Regeln“ aus dem Jahr 2006 und

---

109 Aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl im Jahr 2005 und der damit verbundenen kürzeren Erarbeitungszeit fällt das SPD-Wahlprogramm 2005 mit 43 Seiten im Vergleich zu 2002 (70 Seiten) und 1998 (79 Seiten) vom Umfang her deutlich geringer aus. Nichtsdestotrotz hat das Integrationskapitel eine ähnliche Länge wie in den beiden früheren Wahlprogrammen.

auch das neue, Ende 2007 in Hamburg verabschiedete SPD-Grundsatzprogramm übernehmen diese Idee und möchte darüber hinaus Partizipationsrechte von Migranten ausbauen (SPD 2006: 5ff.). Als geeignete Instrumente sieht die SPD hierfür das kommunale Wahlrecht auch für Nicht-EU-Ausländer, aber auch Formen von „Mehrstaatlichkeit“ an (SPD 2007a: 37). In Abgrenzung zum „Bremer Entwurf“, einer Entwurfsfassung des neuen SPD-Grundsatzprogramms, finden sich in der verabschiedeten Form keine expliziten Aussagen mehr zum Thema Islam und Muslime (SPD 2007b: 32).

Unter der Überschrift „Deutschland braucht Einwanderung – Einwanderung braucht Integration“ fordert die SPD in ihrem Wahlprogramm 2009 schließlich eine bessere Kultur der Anerkennung, die „kulturelle Vielfalt nicht leugnet, sondern kulturelle Unterschiede als Möglichkeit neuer Gemeinsamkeit begreift“ (SPD 2009: 60). Daneben unterstützen die Sozialdemokraten einen erleichterten Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für diejenigen Menschen, die in Deutschland geboren sind oder bereits lange Jahre hier leben. Mit Hilfe einer doppelten Staatsbürgerschaft soll außerdem die Identifikation von Migranten sowohl mit ihrem Herkunftsland als auch mit der Bundesrepublik möglich gemacht werden (ebd.). Aussagen zum Umgang mit dem Islam und den Muslimen, zu einer möglichen der Weiterführung der ersten Deutschen Islam Konferenz und zu den generellen Erfolgen der schwarz-roten Regierung in der Integrationspolitik beinhaltet das Papier unterdessen nicht.

#### **4.2.1.2 Bündnis90/Die Grünen**

Im Bundestagswahlprogramm 1998 fordern Bündnis90/Die Grünen eine breit angelegte Verbesserung der Bürgerrechte von Migranten. Aus Sicht der Partei werden Zuwanderern bis zu diesem Zeitpunkt die wichtigsten Partizipationsrechte verwehrt und sie als „Fremde“ bzw. „Gäste“ behandelt (Bündnis90/Die Grünen 1998: 120). Um dieses Defizit zu beseitigen, soll vor allem der Einbürgerungsprozess erleichtert und Integration damit vorangetrieben werden. Für die Umsetzung dieses Zieles sieht die Partei ein neues Staatsbürgerschaftsrecht vor, das vorsieht, dass alle in Deutschland geborenen Kinder einen deutschen Pass erhalten sollen, „wenn mindestens ein Elternteil hier seinen dauerhaften Lebensmittelpunkt hat“ (ebd.: 121). Auch die unterschiedliche Behandlung von Unionsbürgern und Migranten aus Nicht-EU-Staaten soll aufgehoben werden, und es sollen ihnen im Rahmen eines neuen Niederlassungsgesetzes nach drei Jahren permanenten Aufenthalts in Deutschland umfassende „Rechte der politischen Betätigung, der

demokratischen Teilhabe und des sozialen Schutzes“ eingeräumt werden (ebd.: 120). Damit ist vor allem das kommunale Wahlrecht gemeint. Bündnis90/Die Grünen betonen außerdem, dass Deutschland schon lange ein Einwanderungsland sei und dass Zuwanderung in einem transparenten Verfahren geregelt und mit Integrationsmaßnahmen kombiniert werden müsse. In Abgrenzung zu den Unionsparteien soll aus Sicht der Partei das Recht auf Familiennachzug erhalten werden und die Gleichberechtigung von Lebenspartnerschaften, denen die Eheschließung aus Rechtsgründen verwehrt ist, sichergestellt werden (ebd.).

Im Ende März 2002 verabschiedeten Grundsatzprogramm „Die Zukunft ist grün“ liegt der inhaltliche Schwerpunkt auf der Aussage, dass Integration von Zuwanderern und deren demokratische Teilhabe an der Gesellschaft nur erfolgreich sein kann, wenn „sie stärker in Bildung, Aus- und Weiterbildung einbezogen werden“ (Bündnis90/Die Grünen 2002a: 99). Die Gestaltung von Einwanderungsprozessen sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene ist aus Sicht der Grünen eine der zentralen politischen Fragen (ebd.: 122). Kulturelle Vielfalt und interkultureller Austausch sind in einer multikulturellen Gesellschaft nach ihren Aussagen „Zeichen der Vitalität einer Gesellschaft“. Gleichzeitig nimmt die deutsche Sprache für sie, ob nun im schulischen oder beruflichen Kontext, eine zentrale Funktion für sozialen Aufstieg ein (ebd.: 124).

Das im gleichen Jahr verabschiedete Bundestagswahlprogramm 2002, „Grün wirkt!“, führt als zentrale Gründe für eine Einwanderung wirtschaftliche und demografische Aspekte an (Bündnis90/Die Grünen 2002b: 62). Auch sehen die Grünen in der Zuwanderung „die Chance zur Erweiterung und kulturellen Bereicherung unserer Gesellschaft“. Um die Fehler der alten Gastarbeiterpolitik nicht zu wiederholen, sollen die in Deutschland lebenden Migranten einen gleichberechtigten Zugang zum politischen wie gesellschaftlichen Leben erhalten. Dazu möchten die Bündnisgrünen für die erste Einwanderergeneration die Möglichkeit eines Doppelpasses schaffen und die Einbürgerung von Migrantenkindern konsequent erleichtern (ebd.). Zu dem Themenbereich Islam und Muslime äußert sich das Wahlprogramm 2002 nicht.

Mit einem klaren Bekenntnis zur multikulturellen Gesellschaft eröffnen die Grünen dann auch ihr Integrationskapitel im Bundestagswahlprogramm „Eines für alle: Das grüne Wahlprogramm 2005“. Dort heißt es unter der Überschrift „Zukunftsaufgabe Integration“, das „Multikulti“ Realität sei und es diese Entwicklung demokratisch zu gestalten gelte (Bündnis90/Die Grünen 2005: 90). Aus diesem Grund strebt die Partei ei-

nen Perspektivwechsel an, weg „von der alten Ausländer- und Aussiedlerpolitik, hin zur Integrationspolitik als gesellschaftspolitische Zukunftsaufgabe“ (ebd.). Dieser beinhaltet ein neues, aktives Einwanderungsrecht, das bei der Steuerung von Zuwanderung auf ein Punktesystem – wie es aus Kanada oder Australien bekannt ist – zurückgreift. Neben einer notwendigen intellektuellen Öffnung Deutschlands sehen Bündnis90/Die Grünen vor allem in der sprachlichen Qualifikation von Kindern, aber auch Erwachsenen mit Migrationshintergrund eine Schlüsselaufgabe für die deutsche Integrationspolitik (ebd.). Aus ihrer Sicht nimmt hierbei das Bildungssystem eine entscheidende Funktion ein. Es müsse daher besser befähigt werden, „mit sozialer und kultureller Heterogenität umzugehen“. Als zweite tragende Säule ihrer Integrationsvorstellungen fungiert die politische und rechtliche Gleichstellung von Zuwanderern: „Wir laden die Migrantinnen und Migranten ein, Bürger dieses Landes zu werden, und setzen uns dafür ein, dass die Türen geöffnet werden – auch in den oberen Etagen und Leitungsfunktionen.“ (ebd.: 91). Um dieses Vorhaben umzusetzen, fordert die Partei eine erleichterte Einbürgerung und großzügigere Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft. Den Islam erwähnen die Bündnisgrünen wie die SPD erstmals in einem Wahlprogramm und bezeichnen ihn als in Deutschland gleichberechtigte Religion, die rechtlich und politisch anerkannt und gesellschaftlich integriert werden muss (ebd.: 89).

Im „Neuen Gesellschaftsvertrag“, dem Wahlprogramm 2009, werden wesentliche inhaltliche Punkte und Formulierungen aus dem Programm 2005 aufgegriffen. Das Ziel der Partei ist es, die multikulturelle Realität in der Bundesrepublik demokratisch zu gestalten. Integration wird als „Prozess zu einem Leben in geltendem rechtlichem Rahmen, mit sozialer Chancengleichheit und kultureller Selbstbestimmung“ verstanden (Bündnis90/Die Grünen 2009: 147f.). Hierzu müsse den Einwanderern von Seiten der Mehrheitsgesellschaft alle Möglichkeiten eingeräumt werden, den sozialen Aufstieg zu schaffen und chancengleich in allen Lebensbereichen zu agieren. Gerade auf dem Arbeitsmarkt sollen Hemmschwellen und Diskriminierung abgebaut werden (ebd.: 148). Analog zum Jahr 2002 befürwortet die Partei in ihrem Wahlprogramm auch ein kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer, da sich gerade vor Ort der Erfolg oder Misserfolg von Integrationspolitik entscheidet. Der unter ihrer Regierungsbeteiligung im Jahr 1999 eingeführte Optionszwang bei der doppelten Staatsbürgerschaft, der bei Migrantenkinder mit Doppelpass nach dem 23. Lebensjahr vorsieht, eine ihrer Staats-



bürgerschaften abgeben zu müssen, soll nach dem Willen der Grünen abgeschafft werden (ebd.).

Auf eineinhalb Textseiten widmen sich die Grünen ergänzend auch dem Islam. Unter dem Rubrikttitel „Islam gleichstellen – Islam integrieren“ heben sie das Recht von Muslimen als zweitgrößte religiöse Gruppe in Deutschland auf individuelle und kollektive Religionsfreiheit hervor (ebd.: 150f.). Diese gilt aus ihrer Sicht besonders beim Bau von repräsentativen Moscheen. Außerdem treten sie für die Ausbildung von islamischen Religionsgelehrten und Geistlichen an deutschen Universitäten ein. Bei der dazu erforderlichen Anerkennung von islamischen Vereinigungen als Körperschaften des öffentlichen Rechts sehen sie hauptsächlich auf staatlicher Seite Handlungsbedarf. Demnach müssen Bund und Länder „endlich mit muslimischen Organisationen eine verbindliche Vereinbarung treffen, wie man innerhalb des geltenden Religionsverfassungsrechts zu einer oder mehreren anerkannten muslimischen Religionsgemeinschaften kommt“ (ebd.: 151). Kritisch äußern sich Bündnis90/Die Grünen zur ersten Deutschen Islam Konferenz, die aus ihrer Perspektive bisher keine verbindlichen Ergebnisse erzielt hat. Von islamischen Verbänden wird flankierend ein stärkeres Eintreten für Menschenrechte, Religionsfreiheit von Nicht-Muslimen, für Freiheit des Religionswechsels und das volle Selbstbestimmungsrecht von Frauen gefordert (ebd.). Letzteres bezieht die Partei insbesondere auf das Tragen bestimmter Kleidung wie des Kopftuches. Erstmalig thematisiert die Partei auch das Thema islamischer Extremismus im Kontext von Integrationspolitik: Terror und Propaganda bedrohten nicht nur das Leben in freien Gesellschaften, sondern bauten ebenso Misstrauen und Vorurteile zwischen Muslimen und nicht-muslimischer Gesellschaft auf (ebd.: 152).

#### **4.2.1.3 Unionsparteien CDU und CSU**

Im gemeinsamen Wahlprogramm 1998 der damaligen Regierungsparteien CDU und CSU erhält das Thema Integration ein zweiseitiges Unterkapitel mit der Überschrift „Zuwanderung einschränken – Integration fordern und fördern“. Die Unionsparteien stellen darin heraus, dass es sich bei Deutschland um ein ausländerfreundliches, weltoffenes sowie gastfreundschaftliches Land handele und verweisen auf die Vielzahl von Bürgerkriegsflüchtlingen, die Bundesrepublik in den 1990er Jahren aufgenommen hat (CDU/CSU 1998: 31). Um die Integrationsfähigkeit der Deutschen nicht zu überfordern, ist es aus Sicht der Unionsparteien jedoch notwendig, weiteren Zuzug zu begren-

zen: „Wer Zuwanderung für unser dicht besiedeltes Land fordert, gefährdet den inneren Frieden“ (ebd.). Mit Blick auf den Integrationsprozess wollen die beiden Parteien diesen zwar fördern – unter anderem durch Erleichterungen beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit –, verlangen im Gegenzug jedoch auch ein stärkeres Maß an Anpassung von Migranten. So soll jede Person, die auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland leben will, auch bereit sein, „sich in unsere Gesellschafts- und Werteordnung einzufügen, sich unseren Lebensgewohnheiten anzupassen und unsere Verhaltensnormen zu beachten“ (ebd.: 32f.).

Mit dem 25-seitigen Beschluss „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“, der Mitte 2001 vom CDU-Bundesausschusses beschlossen wird, reformuliert die CDU erstmals in der Oppositionszeit ihre Integrationsvorstellungen.<sup>110</sup> In dem Grundlagenpapier wird herausgestellt, dass die CDU als Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses nicht vollumfassende Assimilation verstehe, sondern dass „mit der Einbindung in das gesellschaftliche, wirtschaftliche, geistig-kulturelle und rechtliche Gefüge des Aufnahmelandes“ keine Aufgabe der eigenen kulturellen Identität verbunden sei (CDU 2001: 17). Diese zu diesem Zeitpunkt für die CDU neue Aussage unterstreicht die generelle Erkenntnis, dass es sich bei Integration um einen reziproken Prozess handelt, der nicht zwangsläufig eine einseitige Anpassung von Zuwanderern und die Aufgabe ihrer kulturellen Werte vorsieht. Die vorgenommene Positionsneubestimmung steht jedoch in unmittelbarem Zusammenhang mit der Aussage, dass die CDU als Grundlage für das Zusammenleben in Deutschland „die Werteordnung der christlich-abendländischen Kultur“ ansieht. Dieser Ansicht nach steigen die Eingliederungserfolge mit sinkenden kulturellen und religiösen Differenzen zwischen Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft (ebd.: 18). Der Dialog mit dem Islam, der „noch durch Vorurteile und wechselseitige Unkenntnis geprägt ist“, soll indes intensiviert werden (ebd.: 23). Die Partei sieht in einem aufgeklärten Islam außerdem kein „Integrationshindernis“ (ebd.: 24).

Analog zur SPD verwenden auch CDU/CSU in ihrem „Regierungsprogramm 2002“ die Formel „Fördern und Fordern“ (CDU/CSU 2002: 2), obwohl sie den letzten Aspekt erkennbar stärker betonen. Die Unionsparteien erwarten von allen ausländischen Bürgern einen entsprechend erkennbaren Integrationswillen: „Ziel der Integration sind verbindende Überzeugungen. Integration setzt nicht nur Gesetzestreue und das Respektieren

---

110 Der Bundesausschuss hat in der CDU die Funktion eines kleinen Parteitag.

der Grundlagen des Zusammenlebens voraus, sondern auch das Akzeptieren der Traditionen und Wertvorstellungen in unserer Gesellschaft. Sie erfordert die Bereitschaft, deutsch zu sprechen und sich in die Gesellschaft in Deutschland einzubringen“ (CDU/CSU 2002: 62). Zugleich räumen sie Zuwanderern die Möglichkeit ein, ihre eigenen kulturellen Prägungen und religiösen Überzeugungen im Rahmen des Grundgesetzes und der geltenden Rechtsprechung zu bewahren. Ähnlich wie 1998 will die Union eine stärkere Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung (ebd.: 60). Die von SPD und Grünen betriebene „Umgestaltung in eine multikulturelle Einwanderungsgesellschaft“ lehnen die Parteien ab, halten zugleich aber auch fest, dass ein gelungener Integrationsprozess eine Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte sei (ebd.: 62). Erstmals wird 2002 auch die Gruppe der Muslime im Programm erwähnt. Für Kinder mit muslimischem Glauben soll ein islamischer Religionsunterricht in deutscher Sprache eingeführt werden. Im direkt folgenden Absatz wird zugleich betont, dass die Unionsparteien alle Anstrengungen unternehmen werden, extremistische und integrationsfeindliche Vereinigungen in Deutschland zu verbieten (ebd.: 63).

Der Gedanke eines vertieften Dialoges der deutschen Gesellschaft mit dem Islam wird im Jahr 2004 vom CDU-Bundesparteitag mit einem Beschluss neuerlich untermauert. Der Antrag „Im deutschen Interesse: Integration fördern und fordern, Islamismus bekämpfen“ konstatiert kritisch das Fehlen von adäquaten Dialogstrukturen und verbindet diese Erkenntnis zugleich mit dem Appell, dass sich Muslime in Deutschland so organisieren sollten, „dass der Staat unter ihnen verlässliche und verfassungstreue Ansprechpartner findet“ (CDU 2004: 5). Von den Verbänden, die sich nach Ansicht der Christdemokraten „in erster Linie als Vertreter ihrer besonderen Anliegen gegenüber der Mehrheitsgesellschaft verstehen und eher die kulturelle und religiöse Differenz als den Willen zur Integration betonen“, fordert die CDU sich „klar und eindeutig in Wort und Tat vom Islamismus“ abzugrenzen (ebd.). Im Bundestagsantrag der Unionsparteien „Politischen Islamismus bekämpfen – Verfassungstreue Muslime unterstützen“ wird daran anknüpfend Ende 2004 der Vertretungsanspruch islamischer Vereinigungen inhaltlich weiter eingeschränkt, da diese nach Auffassung der Bundestagsfraktion grundsätzlich nicht als Gesprächspartner und Vertreter der Muslime angesehen werden können (Bundestags-Drucksache 15/4260: 6).

Einen neuen thematischen Schwerpunkt nimmt im Wahlprogramm der CDU/CSU 2005 die Darstellung und Diskussion von Integrationsdefiziten ein. Zwar wird zunächst

noch konstatiert, dass sich viele der hier lebenden Ausländer integriert haben und einen Beitrag für die Allgemeinheit leisten. Dennoch verfügen Zuwanderer aus fremden Kulturkreisen nach Einschätzung der Unionsparteien über erhebliche Integrationsdefizite (CDU/CSU 2005: 34). Sie sehen den sozialen Frieden aufgrund weit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquoten und geringer Schulqualifikation von Zuwanderern sowie der Ghettobildung und Schaffung von Parallelgesellschaften durch Migranten in Gefahr. Da das gemeinsam mit der rot-grünen Bundesregierung verabschiedete Zuwanderungsgesetz „die strukturellen Integrationsdefizite“ nicht allein beheben könne, schlagen die Christdemokraten neben einer Begrenzung der Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt auf Mangelberufe außerdem die Einführung von Integrationskursen sowie eine Senkung des Kindernachzugsalters vor (ebd.). Einbürgerungsfeiern sollen helfen, ein gesellschaftliches Zeichen für gelungene Integrationsbemühungen zu setzen. In Bezug auf die muslimische Gemeinschaft wollen CDU/CSU die „Menschenrechte der in Deutschland lebenden Mädchen und Frauen aus dem muslimischen Kulturkreis aktiv fördern und schützen“, indem sie Zwangsehen verbieten und die Nötigung dazu zu einem Straftatbestand erheben (ebd.).

In ihren neuen Grundsatzprogrammen, die CDU und CSU jeweils im Jahr 2007 verabschieden, werden zum großen Teil die bereits in den Vorjahren formulierten Inhalte wiedergegeben. Die CDU fokussiert sich in ihrem Papier erstmals stärker auf Kinder und Jugendliche der zweiten und dritten Zuwanderer-Generation und möchte die „europäische Dimension von Migration konsequent berücksichtigen (CDU 2007: 94). Die CSU betont das Ziel eines sozialen und kulturellen Miteinanders, wendet sich jedoch klar gegen „Multikulti“, da „es kalt und unsozial ist, die Solidarität unseres Volkes untergräbt und zu Intoleranz und Gewalt führt“ (CSU 2007: 147). Beide Parteien betonen den reziproken Charakter von Integrationsprozessen, die Notwendigkeit entsprechender Sprachkenntnisse und ihr Ziel, Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen (ebd.: 148; CDU 2007: 95f.). Integration von Zuwanderern soll nach Willen der CDU auf der Basis der Leitkultur stattfinden, die für die CSU konkret aus der deutschen Sprache, Geschichte, Traditionen und aus christlich-abendländischen Werten besteht (ebd.: 21; CSU 2007: 144).

Das gemeinsame Regierungsprogramm 2009-2013 erkennt erstmals an, dass es sich bei der Bundesrepublik um ein Integrationsland handelt und dass die Integrationspolitik eine gesamtstaatliche Schlüsselaufgabe darstellt (CDU/CSU 2009: 48).

Aus Regierungsperspektive halten die Unionsparteien fest, dass die „von uns durchgesetzte Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung (...) einen Konsens über Integration in Deutschland möglich gemacht“ hat (ebd.). Sie betonen daneben die notwendige Dualität beim Thema Anpassungsbereitschaft, die sowohl von Zuwanderern als auch von der einheimischen Bevölkerung ausgehen muss, um einen Integrationsprozess erfolgreich verlaufen zu lassen. In Anknüpfung an ihr Wahlprogramm von 2005, sieht die Union in guten Deutschkenntnissen eine „Grundvoraussetzung für Bildung und Ausbildung, für Integration in den Beruf, für Mitwirkung und sozialen Aufstieg“ (ebd.: 49). In Fortschreibung ihrer bisherigen Wahlprogramme lehnen CDU/CSU auch diesmal ein kommunales Wahlrecht für ausländische Bürger ab und werben stattdessen dafür, „dass Ausländer, die schon über Jahre in Deutschland leben, arbeiten und gut integriert sind, die Möglichkeit nutzen“, die deutsche Staatsbürgerschaft anzunehmen.

Der Themenkomplex Islam und Muslime wird im Regierungsprogramm an drei Stellen direkt bzw. indirekt angesprochen. Zum Ersten soll die im Rahmen der Deutschen Islam Konferenz begonnene Diskussion zwischen Muslimen und dem deutschen Staat fortgesetzt werden: „Wir wollen diesen erfolgreichen Dialog fortsetzen, der auch die Differenzen zwischen den Partnern nicht ausklammert und bereits einen wertvollen Beitrag zum besseren gegenseitigen Verständnis geleistet hat“ (ebd.: 50). Zweites wollen die beiden Parteien – und diese Passage lässt sich bereits im Regierungsprogramm 2005 in ähnlicher Form finden – die Teilhabe von zugewanderten Mädchen und Frauen aus allen Kulturkreisen am öffentlichen und gesellschaftlichen Leben fördern (ebd.: 51). Dies gilt auch für den dritten, mit Muslimen in Verbindung stehenden Punkt, der Zwangsverheiratung. Sie stellt aus ihrer Sicht eine Verletzung des freiheitlich-demokratischen Werteverständnisses und eine Menschenrechtsverletzung dar (ebd.).

#### **4.2.2 Analyse der Kerninhalte von CDU/CSU, SPD und Grünen**

Die untersuchten Papiere und Programme spiegeln neben Themen, die zum Zeitpunkt der jeweiligen Erarbeitung von besonderem Interesse sind, zunächst einmal grundsätzlich die Positionierung der Parteien innerhalb des deutschen Parteiensystems inklusive verschiedenartiger Parteitraditionen wider. Hierbei vertreten CDU/CSU zunächst vor allem eine nationale Identitätspolitik in Kombination mit zuwanderungskritischen Aussagen. Sie plädieren in diesem Zusammenhang für eine stricte Begrenzung von Zuwanderung, betonen stärker Integrationsdefizite und Separationstendenzen und stellen

insgesamt die Notwendigkeit heraus, dass Zuwanderer deutsche Werte und Traditionen anerkennen müssen. Die Sozialdemokraten hingegen legen ihren Fokus stärker auf Fragen der humanen und sozialen Zuwanderungssteuerung, des Staatsangehörigkeitsrechts, der gegenseitigen kulturellen Anerkennung sowie der Reziprozität von Eingliederungsprozessen. Die gleichen Themen spielen auch bei Bündnis90/Die Grünen eine erkennbare Rolle, jedoch ist die Partei in vielen Punkten – mit Blick auf eine doppelte Staatsbürgerschaft, das kommunale Wahlrecht für Drittstaatenangehörige oder den Moscheebau – progressiver in ihren Forderungen als die SPD. Insgesamt wird deutlich, dass vor allem in der ersten rot-grünen Regierungsphase (1998-2002) bedeutsame inhaltliche Divergenzen zwischen SPD und Bündnis90/Die Grünen auf der einen und den Unionsparteien auf der anderen Seite zu konstatieren sind. Die Bedeutung von Sprache, die alle Parteien hervorheben, stellt in diesem Kontext die größte Gemeinsamkeit dar.

Mit Ausnahme der kontrovers diskutierten Frage, ob und inwiefern es sich bei Deutschland um ein formelles Einwanderungsland handelt, schwächen sich die Konfliktlinien jedoch in allen untersuchten Partei- und Fraktionspapieren im Zeitverlauf ab, während sich die Schnittmengen – gerade zwischen den Großparteien – in vielen Bereichen vergrößern (Mirbach 2008: 240). So sehen ab 2002 sowohl die Unionsparteien als auch die SPD die Notwendigkeit, dass eine gesetzliche Zuwanderungsregelung auch von einem stärkeren staatlichen Engagement, etwa durch Maßnahmen zur Sprachförderung und Arbeitsmarkteinbindung, flankiert werden muss. Fordern die Unionsparteien im Jahr 1998 noch ein größeres Engagement der Migranten bei der Eingliederung, so ist Integration für sie nunmehr auch Aufgabe aller gesellschaftlichen Akteure. Ähnliches gilt für die SPD, die bis zum Jahr 2002 eine eher ablehnende Haltung zur Zuwanderung vertritt und ihre Position mit der erschöpften Aufnahmekapazität und schwierigen Arbeitsmarktlage der Bundesrepublik erklärt (Pietzcker 2008: 44).<sup>111</sup>

Nach der konsensualen Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes 2004 ist es vor allem die CDU/CSU, die weitere programmatische Anpassungen vornimmt und integrationspolitische Standpunkte reformuliert. So setzt sich die begonnene inhaltliche Öffnung im Wahlprogramm 2005 fort, in dem die Unionsparteien neuerlich unterstrei-

---

111 Schneider (2010) weist darauf hin, dass auch die sozialdemokratische Kernwählerschaft und Parteibasis ähnlich wie die Unionsanhänger eine breite Skepsis gegenüber wertorientierten, liberalen Reformen in der Innenpolitik aufweisen und sich die SPD aus diesem Grund in den Koalitionsverhandlungen 1998 zunächst gegen die Erarbeitung eines Zuwanderungsgesetzes ausspricht (ebd.: 166). Sie ändert ihre Haltung aber nach dem erfolgreichen Start eines neuen Programms zur Anwerbung ausländischer Fachkräfte (Greencard-Initiative) und nach der viel beachteten Berliner Rede von Bundespräsident Rau im Jahr 2000, die den passenden gesellschaftspolitischen Nährboden bereitet und den „Weg zum Agenda-Setting in der Zuwanderungsfrage für alle politischen Akteure gangbar“ macht (ebd.: 170).

chen, dass Deutschland eine gesteuerte und begrenzte Zuwanderung benötigt, und spiegelt sich auch im neuen Leitspruch der Union „Fördern und Fordern“ wider, mit dem sie nunmehr noch stärker als zuvor die Gegenseitigkeit von Integrationsabläufen und die Rolle der Aufnahmegesellschaft betonen. Mit dem Programm 2009 schließt dieser Prozess gewissermaßen mit der Aussage ab, dass es sich bei Deutschland um ein Integrationsland handelt, in dem jeder, der die Bundesrepublik als seine Heimat annehmen will, eine Chance bekomme und herzlich willkommen sei (CDU/CSU 2009: 9).<sup>112</sup> Die Unionsparteien nähern sich in ihrer Integrationspolicy vor allem in der 16. Wahlperiode erkennbar den SPD-Positionen an, wenngleich die Vorstellungen der Sozialdemokraten immer noch stärker durch humane und soziale Gesichtspunkte bei der Auswahl möglicher Zuwanderungskriterien gekennzeichnet sind.

In einer Gesamtbetrachtung, die den Zeitraum von 1998 bis 2009 betrachtet, sind es damit vor allem die Unionsparteien, die größere inhaltliche Entwicklungsphasen durchlaufen, während die Programmatik der SPD von stärkerer Kontinuität, und die der Grünen vermehrt von multikulturellen Vorstellungen geprägt sind. Für die Entwicklung in der CDU/CSU lassen sich zwei maßgebliche Gründe ausfindig machen. Zum einen hat der Bedeutungsgewinn der Integrationspolitik in den vergangenen elf Jahren einen inhaltlichen Anpassungsdruck erzeugt, der sich vor allem auf die Unionsparteien auswirkt. Sie müssen sich im intensivierten Parteienwettbewerb in der Integrationspolitik programmatisch breiter aufstellen (Schneider 2010: 222f.). Zum anderen beschleunigen die Regierungsbeteiligung in der 16. Wahlperiode, die Übernahme des Bundesinnenministeriums und der Behörde der Integrationsbeauftragten diesen Prozess sogar dahingehend, dass die Union nach dem Ende der vierjährigen Legislaturperiode die Diskurshegemonie über die Integrationspolitik für sich reklamiert und sie als Kernthema bezeichnet (Böhmer 2009: 1; Hermani 2010: 78).

Eine auf Islam und Muslime fokussierte Betrachtung der Partei- und Fraktionsdokumente zeigt ferner, dass sich alle drei Parteien nur am Rande und punktuell mit dem Themenkomplex auseinandersetzen. Bis zum Jahr 2005 spielt die Gruppe der Muslime keine sichtbare Rolle bzw. wird indirekt unter dem Begriff Zuwanderer behandelt. In den Wahlprogrammen 2005 greifen erstmals alle drei Parteien das Thema auf, stellen hierbei aber vor allem Aussagen, die das Verbot von Zwangsheiraten und

---

112 Der inhaltliche Veränderungsprozess wird auch parteiorganisatorisch begleitet, in dem die CDU dem Bundesfachausschuss Innenpolitik das Thema Integration zuordnet und das Gremium in Bundesfachausschuss Innen und Integration umbenennt (Böhmer 2009: 1).

die Stärkung der Menschenrechte von muslimischen Frauen betreffen, in den Mittelpunkt. Daneben findet sich auch immer wieder die Forderung nach einer Einführung eines islamischen Religionsunterrichts, wenngleich CDU/CSU und SPD diese zumeist mit Forderungen an islamische Organisationen verbinden. Während die Sozialdemokraten im Wahlprogramm 2009 das Thema Islam und Muslime wieder ganz ausblenden, bilanzieren CDU/CSU vor allem ihre Regierungserfolge in diesem Politikfeld. Bündnis90/Die Grünen setzen sich in einem eigenen Unterkapitel erstmals und vergleichsweise ausführlich mit Fragen zur Integration von Muslimen auseinander. Obwohl insgesamt immer wieder die Notwendigkeit eines besseren Dialogs mit dem Islam unterstrichen wird, präsentieren SPD und Unionsparteien keine Vorschläge oder Konzepte, wie ein solcher Austausch zwischen deutschem Staat und Muslimen ausgestaltet werden und in welchem Rahmen er stattfinden soll. Die Grünen warten in der Frage zumindest immer wieder mit eigenen Ideen und Diskussionspapieren auf (vgl. Beck 2004; Beck 2006). Die untersuchten Programme in Gänze leisten aber keinesfalls eine konzeptionelle und inhaltliche Vorbereitung der Islam Konferenz oder des Integrationsgipfels im idealtypischen Sinn. Beide Dialogeinrichtungen sind damit vor allem Regierungs- und keine Parteienprojekte. Während im Rahmen der Verabschiedung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts und des Zuwanderungsgesetzes die Parteien im Bundestag und Bundesrat eine hohe politisch-inhaltliche Rolle spielen, reihen sich die Initiativen DIK und IG in eine Tradition ein, die Integrationspolicy wie zuvor bereits die Gastarbeiter- und Ausländerpolitik hauptsächlich als Domäne der deutschen Exekutive versteht (Schneider 2010: 113). Eine vergleichende Übersicht der zentralen Positionen von SPD, Grünen und CDU/CSU wird nun noch einmal aufgeführt.



*Darstellung 4-1: Synopse der Themen „Integration“ und „Muslime“ in den Programmen der Regierungsparteien von 1998 bis 2009*

Partei	Relevante Kapitel	Kernaussagen, Forderungen und Anmerkungen zum Themenkomplex Zuwanderung und Integration	Aussagen zum Islam und Muslimen
<b>Bundestagswahlprogramm 1998</b>			
SPD	Kapitel 4, S. 44	- Zuwanderung soll gesetzlich gesteuert werden - Schaffung eines neuen Staatsangehörigkeitsrechts, soziales und humanes Ausländerrecht	- keine gesonderte Erwähnung
Bündnis90/ Die Grünen	Kapitel 6, S. 120-122	- Deutschland bereits lange Einwanderungsland - Erleichterung des Einbürgerungsprozess durch doppelte Staatsbürgerschaft und kommunales Wahlrecht für alle Migranten ab einer Aufenthaltsdauer von drei Jahren	- keine gesonderte Erwähnung
CDU/CSU	Kapitel 6, S. 31-33	- Ausländerzuzug soll so eng wie möglich begrenzt werden - Gewisses Maß an Anpassung bei Zuwanderern notwendig - Erleichterungen beim Erwerb der Staatsbürgerschaft	- keine gesonderte Erwähnung
<b>Bundestagswahlprogramm 2002</b>			
SPD	Kapitel 18, S. 63-64, 67	- Integrationserfolg hängt vom Erfolgswillen aller Seiten ab - Zuwanderung nicht hinreichend durch Integration begleitet - Einführung von staatlichen Pflicht-Integrationskursen	- keine gesonderte Erwähnung
Bündnis90/ Die Grünen	Kapitel 3.1, S. 62-63	- Wirtschaftliche und demokratische Gründe machen kontinuierliche Zuwanderung notwendig - Doppelpass-Möglichkeit für erste Einwanderergeneration	- keine gesonderte Erwähnung
CDU/CSU	Kapitel 6, S. 60-63	- Deutsche Traditionen und Wertvorstellungen müssen anerkannt und die deutsche Sprache erlernt werden - Integrationsprozess ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe	- Islamischer Religionsunterricht soll eingeführt werden
<b>Bundestagswahlprogramm 2005</b>			
SPD	Kapitel 15, S. 32-33	- Deutschland ist ein Einwanderungsland - Weitere Fortführung der Steuerung, Begrenzung von Zuwanderung und Integration notwendig	- Einführung eines islamischen Religionsunterrichts
Bündnis90/ Die Grünen	Kapitel 5, S. 89-91	- Multikulturelle Gesellschaft ist Realität - Bildung/Sprache sind Schlüsselfunktion für Integration - Einbürgerung sowie doppelte Staatsangehörigkeit sollen erleichtert bzw. großzügiger gehandhabt werden	- Islam als gleich-berechtigte Religion, die rechtlich/politisch anerkannt werden soll
CDU/CSU	Kapitel 5, S. 34	- Die Themen Integrationsdefizite und Separationstendenzen von Migranten rücken in den Diskussionsmittelpunkt - Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt soll ausschließlich auf Mangelberufe begrenzt werden	- Stärkung der Menschenrechte muslimischer Frauen
<b>Bundestagswahlprogramm 2009</b>			
SPD	Kapitel 8, S. 60-61	- Kultur der gegenseitigen Anerkennung notwendig - Doppelte Staatsbürgerschaft ermöglicht Identifikation sowohl mit Herkunftsland als auch der BRD	- keine gesonderte Erwähnung
Bündnis90/ Die Grünen	Kapitel 8, S. 147-151	- Integration bedeutet eine Herausforderung für alle - Multikulturelle Realität demokratisch gestalten - Optionsregel bei Doppelpass soll abgeschafft werden - Kommunales Wahlrecht auch für Nicht-EU-Bürger	- Religionsfreiheit heißt, den Moscheebau zu erlauben - DIK bringt keine konkreten Ergebnisse
CDU/CSU	Kapitel 11.4, S. 48-52	- Bundesrepublik ist Integrationsland - Begrenzung und Steuerung von Zuwanderung hat einen Integrationskonsens in Deutschland erst möglich gemacht - Gute Deutschkenntnisse sind Basisvoraussetzung	- Der im Rahmen der DIK begonnene Dialog soll fortgeführt werden

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Bündnis90/Die Grünen 1998, 2002b, 2005, 2009; CDU/CSU 1998, 2002, 2005, 2009; SPD 1998, 2002, 2005, 2009.

#### 4.2.3 Thematische Positionen der FDP als relevanten Bundesratsakteur

Nach den Regierungsparteien werden nun noch die inhaltlichen Positionen und Vorstellungen der Oppositionspartei FDP großflächig betrachtet, die als wichtiger Bundesratsakteur vor allem in der 14. und 15. Wahlperiode einen relevanten Einfluss auf die Integrationspolitik der rot-grünen Bundesregierung ausübt.

Die FDP konzentriert sich in ihrem Wahlprogramm 1998 vor allem auf die Migrantengruppe der zweiten und dritten Generation und betont die Notwendigkeit der Vermittlung einer „inländischen Identität“ (FDP 1998: 56). Zudem fordern die Liberalen eine Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts, die die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft bis zum 25. Lebensjahr beinhaltet. Ferner soll Ausländern, die länger als fünf Jahre in der BRD leben, ein aktives und passives Kommunalwahlrecht verliehen werden (ebd.: 57). Im Rahmen eines Gesamtkonzepts will die FDP Zuwanderung und Eingliederung besser miteinander verzahnen. Dieses soll sich aus zwei Säulen, der gesetzlichen Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie der systematischen Integration derer, die einwandern bzw. eingewandert sind, zusammensetzen (ebd.).

Die Idee, mit der die Partei bereits zu diesem Zeitpunkt die deutlichsten Konturen eines Zuwanderungskonzeptes vorlegt, wird im Programm zur Bundestagswahl 2002 erneut aufgegriffen und mit dem Bekenntnis flankiert, dass es sich bei der Bundesrepublik Deutschland seit Jahren „faktisch um ein Einwanderungsland“ handle (FDP 2002: 61; Schneider 2010: 222). Gelungene Integration definieren die Liberalen nicht als Assimilation oder beziehungsloses Nebeneinander, sondern als „gleichberechtigte Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben auf der Grundlage unserer Verfassung und der in ihr verankerten Werte“ (ebd.: 63). In diesem Zusammenhang wird ein umfassendes Integrationskonzept gefordert, in das alle staatlichen Ebenen einzogen werden. Ein besonderes Augenmerk legt das Bundestagsprogramm auf die Bedeutung von Sprache. So soll die deutsche Sprache frühestmöglich erlernt und die Zweisprachigkeit gefördert werden (ebd.). Erstmals finden auch die Muslime als einzelne Gruppe im FDP-Wahlprogramm Erwähnung, indem ihre Rolle als zweitgrößte Religionsgemeinschaft herausgestellt und einem islamischen Religionsunterricht das Potential zugesprochen wird, einen wesentlichen Beitrag zur Integration von Muslimen in Deutschland zu leisten (ebd.: 64).

Zwischen den Bundestagswahlen 2002 und 2005 beschäftigt sich die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag weitergehend mit den Themen Migration und In-

tegration und legt dazu im Jahr 2004 ein 16-seitiges Eckpunktepapier vor. In diesem greifen die Liberalen wesentliche Punkte ihrer früheren Wahlprogramme auf – z.B. das Bekenntnis zur Zuwanderungsgesellschaft, die zentrale Funktion von Sprache für Eingliederung, das kommunale Wahlrecht für Drittstaatenangehörige nach fünf Jahren oder die Reziprozität von Integrationsprozessen –, setzen aber auch neue Akzente. Darunter fällt die Forderung nach einer breiteren Perspektive von Integrationsförderung, die neben der Sprache auch Grundkenntnisse der deutschen Rechtsordnung und Kultur einbeziehen soll (FDP-Bundestagsfraktion 2004: 7). Mit Blick auf die individuelle Integration betont das Konzept die Bedeutung eines gesicherten Aufenthaltsstatus und die Entbürokratisierung der Einbürgerung (ebd.: 7f.). Religion wird außerdem als wichtiger Bestandteil der kulturellen und persönlichen Identität eines jeden Menschen betrachtet und Religionsgemeinschaften in diesem Zusammenhang eine wichtige Orientierungs- und Dialogfunktion zugeschrieben (ebd.: 15).

In ihrem Deutschlandprogramm 2005 stellen die Liberalen unterdessen das Problem heraus, dass sich die Migrationsdebatte zu stark auf Neuzuwanderung konzentriere und die Millionen Ausländer und Spätaussiedler stärker einbezogen werden müssten, da auch Teile von ihnen sichtbare Integrationsdefizite auswiesen (FDP 2005: 38). Daher soll nach Ansicht der Partei der Rechtsanspruch auf einen Integrationskurs auch auf Bestandsmigranten und Unionsbürger ausgedehnt werden (ebd.). Mit dem Fokus auf den Islam betonen die Freien Demokraten, dass ein kulturelles Miteinander auf der Grundlage von universellen Werten gelingen könne und diese in den Grundrechten der deutschen Verfassung verankert seien. Religionsfreiheit dürfte diesbezüglich „nicht als Vorwand für Gewalt und Unterdrückung von Frauen, Zwangsheirat oder für Haßpredigten mißbraucht werden“ (ebd.: 38f.).

In einem Bundesvorstandsbeschluss aus dem Jahr 2007 und Programm zur Bundestagswahl 2009 rückt die FDP die wirtschaftliche und demografische Notwendigkeit von Zuwanderung in den Vordergrund und macht sich für ein Punktesystem zur Zuwanderungssteuerung stark (FDP 2007: 2). Sie plädiert hierbei vor allem für eine rationale Integrationspolitik, die Integrationsprobleme nicht verschweigt (FDP 2009: 37). Zentrales Credo der Liberalen auch in diesem Politikfeld ist Eigenverantwortung. Sie wollen die Grundprinzipien moderner Sozialpolitik im Sinne eines „Fordern und Förderns“ stärker auf die Integrationspolitik übertragen (FDP 2007: 1). Zuwanderer seien demnach in erster Linie selbst gefordert, für sich und ihre Familie Verantwortung zu

übernehmen. Unverzichtbare Voraussetzung seien vor allem das Beherrschen der deutschen Sprache, Kenntnis und Achtung unserer Verfassung und deren Grundwerte sowie die Bereitschaft zur Integration auf beiden Seiten“ (FDP 2009: 37). Im Gegenzug muss nach den Vorstellungen der FDP jedoch die Politik Angebote schaffen und deutsche Unternehmen, Organisationen und Bürger sollen stärker auf Einwanderer zugehen (FDP 2007: 1). Zum Thema Muslime hebt das Wahlprogramm 2009 ergänzend hervor, dass der Islam mit den deutschen Verfassungswerten kompatibel sei. Die Freien Demokraten lehnen ferner Islamismus als eine nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbarende Ideologie ab und sehen es als wichtig an, zwischen dem Islam und islamischem Fundamentalismus zu differenzieren (ebd.: 29; FDP 2007: 5).

Rückblickend durchlaufen die Liberalen – analog zu den Unionsparteien – einen langsamen programmatischen Veränderungsprozess, in dem sie ihre integrationspolitischen Vorstellungen und Ideen neu ordnen und gewichten. Damit verbunden ist ein kontinuierlicher Rückgang ihres inhaltlichen Einflusses auf den Integrationsdiskurs. So sind sie mit ihren Positionen bis zum Jahr 2005, darunter fallen die Überarbeitung des Staatsangehörigkeitsrechts, die Forderung eines kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Ausländer und eines Doppelpasses bis 25 Jahre, der Vorschlag eines Rahmenkonzepts für Zuwanderung und Integration (vgl. FDP 1998) sowie ein Verständnis von Integration als gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (vgl. FDP 2002), im Politikfeld Integration oft ein implusgebender und inhaltlich prägender Faktor. Mit dem Wahlprogramm 2005 beginnt jedoch eine thematische Neuausrichtung, in deren Rahmen vor allem wirtschaftliche und auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Perspektiven bezüglich Integration sowie das Ideal von Eigenverantwortung mehr und mehr an Gewicht erlangen. Im Deutschlandprogramm 2009 werden eine Reihe der zuvor genannten Positionen nicht mehr aufgenommen und dem Thema Integration wird zugleich quantitativ weniger Platz eingeräumt, was zumindest indirekt unterstreicht, dass der Materie keine größere Bedeutung mehr beigemessen wird.

Die Passagen zum Themenkomplex Islam und Muslime beschränken sich ferner auf das Spektrum des islamischen Religionsunterrichts, der Ablehnung von Zwangsehen und islamistischem Extremismus und auf den Befund, dass der Islam mit der deutschen Verfassung kompatibel sei. Damit setzen die Liberalen keine besonderen Akzente und fungieren ähnlich wie SPD und CDU/CSU nicht als politische Ideengeber bei Fragestellungen zu Islam und Integration. In diesem Sinne wird ihnen, wie Mirbach (2008) auf-

zeigt, auch eine geringe Bedeutung und Außenwirkung in diesem Themenfeld zugeschrieben (ebd.: 244). Zumindest ist die FDP jedoch die einzige Partei, die in ihrem Wahlprogramm explizit für ein differenziertes Islambild wirbt. Die zentralen integrationspolitischen Inhalte der FDP-Wahlprogramme von 1998 bis 2009 lassen sich wie folgt zusammenfassen.

*Darstellung 4-2: Integration und Islam in den Wahlprogrammen der FDP*

Wahlprogramm	Relevante Kapitel	Kernaussagen, Forderungen und Anmerkungen zum Themenkomplex Zuwanderung und Integration	Aussagen zum Islam und Muslimen
BTW 1998	Kapitel IV, S. 56-58	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Staatsangehörigkeitsrecht soll novelliert werden</li> <li>- Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für Ausländer, die fünf Jahre und länger in der BRD leben</li> <li>- Gesamtkonzept für Migration und Integration notwendig</li> </ul>	- Keine gesonderte Erwähnung
BTW 2002	Kapitel 4, S. 61-64	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BRD ist seit Jahren faktisch ein Einwanderungsland</li> <li>- Integration ist gleichberechtigte Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben</li> <li>- Sprache hat zentrale Funktion für Integrationsprozesse</li> </ul>	- Islamischer Religionsunterricht kann Integrationsbeitrag leisten
BTW 2005	Kapitel 2, 4, S. 4, 38-39	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeit ist für soziale Integration entscheidend</li> <li>- Zuwanderungsdebatte zu stark auf Neuzuwanderung konzentriert, Eingliederung von Bestandsmigranten wichtig</li> <li>- Verfassung bildet Grundlage für kulturelles Miteinander</li> </ul>	- Zwangsheirat stellt Menschenrechtsverletzung dar
BTW 2009	Kapitel 3, S. 37	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plädoyer für rationale Integrationspolitik</li> <li>- Punktesystem zur Zuwanderungssteuerung ist überfällig</li> <li>- Zuwanderer müssen vor allem Eigenverantwortung für sich und ihre Familien übernehmen</li> <li>- Wirtschaftliche Autonomie ist bester Weg zur Integration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Werte des Islams sind mit dem Grundgesetz kompatibel</li> <li>- Differenzierung zwischen Islam und Islamismus notwendig</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf FDP 1998, 2002, 2005, 2009.

### 4.3 Zusammenfassende Diskussion der Integrationspolitik seit 1998

Aus der Behandlung und Analyse der Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen und aller relevanten Bundestagsparteien in den Wahlperioden 14 bis 16 lassen sich vier zentrale Erkenntnisse extrahieren.

Erstens hat das Politikfeld mehrere Entwicklungsphasen durchlaufen, die Bade (2007a) auch als Innovationsschritte bezeichnet (ebd.: 51). Mit dem von SPD und Bündnis90/Die Grünen eingebrachten und letztlich mit Hilfe der FDP verabschiedeten neuen Staatsangehörigkeitsrecht endet im Jahr 1999 die so genannte integrationspolitische „Abwehrphase“, in der Migranten als temporär in Deutschland lebende Gastarbeiter begriffen und die Ausländerpolitik primär als Arbeitsmarktpolitik verstanden wird (Meier-Braun 2006: 204). Gleichzeitig avanciert das Thema Integrationsdefizite und die Frage, ob und in welchem Umfang eine Orientierung von Zuwanderern an deutschen Werten, Kultur und Sprache verlangt und staatlich begleitet werden soll, zu einem neuen Diskussionsschwerpunkt. Das nach drei Jahren überparteilich beschlossene Zuwan-

derungsgesetz stellt hieran anschließend den zweiten Innovationsschritt zwischen 1998 und 2009 dar. Es verbindet das erste Mal in der Geschichte der deutschen Integrationspolitik Zuwanderungs- mit Eingliederungsfragen und stellt für diese ein gemeinsames Regelwerk sowie neue Implementationsinstrumente zur Verfügung. Das Gesetz kann insgesamt als ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg von einem Nicht-Einwanderungsland über ein Land mit Zuwanderung hin zu einem normalen Einwanderungsland angesehen werden. Die BRD entfernt sich mit diesem Schritt vom Gedanken eines reinen ethnischen Nationalstaates, dem vor allem die europäischen Staaten anhängen, und dass obwohl sie historisch umfangreichere Zuwanderungen als etwa die USA aufgenommen haben (Angenendt/Cooper 2006: 6). Das Zuwanderungsgesetz überträgt dem Bund außerdem eine Rahmengesetzgebungszuständigkeit und bündelt die Zuwanderungsverwaltung nach außen zu einem „One-Step-Government“ (Bade 2007b: 52).<sup>113</sup> Durch diesen Entwicklungsprozess wird unter Integration aus Sicht des Staates nunmehr eine aktive und planvolle Gestaltung von Eingliederungsabläufen verstanden und diese als zentrale Aufgabe aller staatlichen Ebenen und Gesellschaftsakteure verstanden (Bade/Oltmer 2004: 132). Als dritter Innovationsschritt ist die Integrationspolitik der schwarz-roten Bundesregierung von 2005 bis 2009 anzusehen, die mit der ersten Deutschen Islam Konferenz und dem Integrationsgipfel eine neue Dialogphase zwischen dem deutschen Staat und den in der BRD lebenden (muslimischen) Migrantinnen und deren Organisationen einleitet. Thränhardt (2010) beobachtet in diesem Kontext außerdem eine durch die Große Koalition und das Zuwanderungsgesetz bewirkte „innenpolitische Spannungslosigkeit“ in der Integrationspolitik des Bundes und konstatiert ein weitgehendes Verschwinden der „Links-Rechts-Polemik“ im Politikfeld Integration (ebd.: 20).

Als zweites Analyseergebnis lässt sich ein signifikanter Bedeutungsgewinn des Politikfeldes Integration und seine stärkere gesellschaftliche Perzeption feststellen. Spielen integrationspolitische Fragen bis zum Ende der 1990er Jahre nur eine untergeordnete Rolle, prägen sie seither in verschiedenen Formen und Intensitäten den politischen und öffentlichen Diskurs. Diese Entwicklung ist einerseits eng mit dem 11. September 2001 verbunden, hat ihre Wurzeln aber zum anderen auch in der erhöhten Wahrnehmung von Integrationsdefiziten. Diese erklärt Bommes (2007) damit, dass in

---

113 Am Beispiel der Arbeitszuwanderung lassen sich nach Schneider (2008) die Vorteile eines „One-Step-Government“ besonders gut illustrieren. So wird mit seiner Hilfe das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren für Aufenthalt (durch die Ausländerbehörde) und Arbeitsaufnahme (durch die Bundesagentur für Arbeit) durch einen einzigen Verwaltungsakt abgelöst. Im beschriebenen Fall fungiert nun die lokale Ausländerbehörde als die Stelle, die grundsätzlich für Entscheidungen zum Personenaufenthalt und zur Beschäftigungsaufnahme zuständig ist (ebd.: 8).

dem Maße, in dem Migration und Integration als politisch unabweisbare und dauerhafte Aufgabenstellungen begriffen werden, sich zwangsläufig auch die öffentliche Aufmerksamkeit auf die problematischen Ergebnisse bisheriger Integrationsverläufe richtet (ebd.: 5). Ergänzend lassen sich auch die kontinuierlich steigenden Migrantenzahlen und das langandauernde gesellschaftliche Desinteresse am Themenbereich als weitere Gründe nennen.

Der dritte Befund lautet, dass die Gruppe der Einwanderer, mit und ohne eigene Migrationserfahrung, in den zurückliegenden Jahren diskursiven Transformationsprozessen unterworfen ist. Aufgrund der intensivierten Dialogbemühungen zentraler staatlicher Akteure im Rahmen der ersten Deutschen Islam Konferenz und des Integrationsgipfels werden Migranten und deren Repräsentativorgane mehr und mehr zu Policy-Subjekten. Im Integrationsdiskurs wird also nicht mehr nur ausschließlich über, sondern vermehrt mit den Betroffenen gesprochen und ihnen dadurch eine neue Rolle zugeschrieben. Darüber hinaus entwickelt sich Religion zu einem entscheidenden Distinktionsmerkmal, dessen Bedeutungszuwachs zu einer pauschalisierten Umdeutung von Personen aus dem islamischen Kulturkreis zur Gruppe der Muslime führt. Der Metamorphose vom türkischen/arabischen Gastarbeiter zum Zuwanderer in den 1990er Jahren folgt nach den islamistischen Terroranschlägen auf das New Yorker World-Trade-Center eine weitere Metamorphose: die vom türkischen/arabischen Migranten zum Muslim.<sup>114</sup> Diese Beobachtung wird auch durch das „Wording“ in den untersuchten Parteidokumenten unterstrichen.

Aus Parteienperspektive lässt sich viertens feststellen, dass alle relevanten Bundestagsparteien sich in wesentlichen integrationspolitischen Fragen angenähert haben. Ausdruck hiervon ist nicht nur das Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2004, das konsensual von SPD, CDU/CSU, Grünen und FDP verabschiedet worden ist, sondern auch ein Set an gemeinsamen Positionen wie die Notwendigkeit einer gesteuerten Integrationspolitik und der Reziprozität von Eingliederungsabläufen, die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts unter staatlicher Aufsicht oder die Anerkennung der deutschen Verfassungswerte und das Beherrschen der deutschen Sprache als zentrale Grundlage von Integrationsprozessen. Differenzen gibt es dagegen vor allem bei kulturellen

---

114 Luft (2011) weist hieran anschließend mit Blick auf die vergangenen 50 Jahre darauf hin, dass der türkischstämmigen Bevölkerungsgruppe in Deutschland bereits einige Male neue Bezeichnungen bzw. Distinktionsmerkmale zugeordnet werden. Nachdem die türkischen Gastarbeiter zu Beginn unterschiedslos als „Südländer“ bezeichnet werden, entwickeln sich aus ihnen in Bezugnahme auf ihre Herkunft nach wenigen Jahren die „Türken“ (ebd.: 9).

Themen, bei Fragen zur Anerkennung von islamischen Religionsgemeinschaften und bei der Ausweitung von politischen Partizipationsmöglichkeiten in Form von Mehrstaatlichkeit und dem kommunalen Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer. Die Unionsparteien durchlaufen in den vergangenen elf Jahren den in der Summe umfangreichsten programmatischen Veränderungsprozess. Die Auseinandersetzung der vier Parteien mit dem Islam ist unterdessen von eher oberflächlicher Natur, wenngleich Bündnis90/Die Grünen im Hinblick auf diesen Themenkomplex noch das inhaltlich größte Engagement aufweisen. Eine inhaltlich oder konzeptionell prägende Funktion bei der Vorbereitung der ersten Deutschen Islam Konferenz oder des Integrationsgipfels, wie das etwa beim Staatsangehörigkeitsrecht und dem Zuwanderungsgesetz der Fall ist, fällt den Parteien in diesem Fall nicht zu. Beide Institutionen stehen vielmehr in der Tradition klassischer Exekutivprojekte.



## **5 Die Deutsche Islam Konferenz als deliberatives Regierungsgremium**

Während sich die Integrationspolitik der deutschen Bundesregierungen seit 1998 bis zum Start der ersten Deutschen Islam Konferenz auf die Gesamtheit aller Einwohner der Bundesrepublik mit Migrationshintergrund bezieht, wird mit der Einrichtung der DIK erstmals eine einzelne Gruppe in den Mittelpunkt einer integrationspolitischen Maßnahme gestellt. Das Distinktionsmerkmal ist in diesem Fall nicht die ethnische oder nationale Herkunft der Einwanderer, sondern ihre Religion. Mit der Einberufung der DIK im Jahr 2006 schafft die schwarz-rote Bundesregierung einen in dieser Form bisher neuartigen institutionalisierten Rahmen, innerhalb dessen der deutsche Staat und Vertreter der muslimischen Gemeinschaft auf nationalstaatlicher Ebene in einen gemeinsamen Austausch- und Verhandlungsprozess treten.

Vor diesem Hintergrund erfolgt die Vorstellung und Untersuchung der ersten Deutschen Islam Konferenz im diesem Kapitel mit besonderer Tiefenschärfe und orientiert sich dabei an den begrifflichen und analytischen Kategorien des akteurzentrierten Institutionalismus, die in Kapitel 2.3 dargestellt und operationalisiert worden sind. Ein erster Arbeitsschritt schließt zunächst die Betrachtung des institutionellen Kontexts mit der groben Bestandsaufnahme des politischen und rechtlichen Rahmens der DIK ab. Im Anschluss richtet sich der Blick auf die Konzeption, das Agenda-Setting und den Aufbau der Institution sowie den zeitlichen Ablauf der Beratungen. In diesem Kontext sollen insbesondere die der ersten Islam Konferenz zugrunde gelegten Problemfelder identifiziert und inhaltliche Zielvorstellungen der Bundesregierung ausgearbeitet werden. Es folgt eine detaillierte Betrachtung der zentralen Konferenzakteure – darunter fallen neben den Repräsentanten des deutschen Staates zu gleichen Teilen die muslimischen Einzel- und Verbandsvertreter – ihrer Handlungsorientierungen und denen sich aus ihnen ergebenden Akteurkonstellationen. Die Ergebnisse der Konferenzarbeit, die in Rekurs auf den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus das Produkt der Interaktionsform des verhandelnden Staates darstellen, erfahren im Anschluss verstärkte Aufmerksamkeit, da sie die Essenz der beidseitigen Dialogbemühungen und auch den öffentlichen Maßstab für den Erfolg der ersten Deutschen Islam Konferenz darstellen. In einem abschließenden Untersuchungsschritt werden sie gemeinsam mit den Auswirkungen und Implikationen der Einrichtung für die bundesdeutsche Integrationspolitik in einen Gesamtkontext überführt und eingeordnet.

## 5.1 Politischer und verfassungsrechtlicher Rahmen der DIK

Nachdem Kapitel 3 und 4 bereits weite Teile des institutionellen Rahmens der DIK behandelt haben, schließt sich dessen Ausarbeitung in diesem Kapitel ab. Dazu werden in einem ersten Schritt das föderale System der Bundesrepublik mit seinen Aufgabenverschränkungen in der Integrationspolitik behandelt, bevor im Anschluss das in der BRD auf Kooperation ausgelegte Verhältnis von Staat und religiösen Vereinigungen sowie das hierauf basierende deutsche Staatskirchenrecht mit seinem Begriff der Religionsgemeinschaft behandelt werden. Alle drei Kontextbestandteile haben direkten Einfluss auf den Aufbau, die Ziele, die personelle Zusammensetzung der Konferenz und die Reichweite ihrer Ergebnisse.

### 5.1.1 Föderale Ordnung und Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 20, Absatz 1, des Grundgesetzes ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.<sup>115</sup> Sie wird demnach durch den Zusammenschluss ihrer Gliedstaaten gebildet, wodurch jedem der einzelnen 16 Bundesländer neben der nationalen Ebene ebenfalls „Staatsqualität“ zukommt (Reutter 2008: 37). Die Länder verfügen folglich über ein Mindestmaß an eigenen Kompetenzen, über Finanzautarkie, Verfassungshoheit und Verfassungsautonomie (ebd.: 40). Der im Grundgesetz verankerte Bundesstaatscharakter führt zudem nicht nur eine gewisse föderale Tradition fort, sondern ist durch Artikel 79, Absatz 3, GG auch ein „unabänderliches Strukturmerkmal der Verfassungsordnung“ (Glaeßner 2006: 305).

Durch die unitaristische Prägung der föderalen Ordnung Deutschlands fällt der Bundesebene in der Summe eine umfangreiche Zuständigkeit zur Gesetzgebung zu, während die Länder vor allem mit der Ausführung der Bundesgesetze und der restlichen Staatsverwaltung betraut sind (Kilper/Lhotta 1996: 99; Kropp 2010: 55).<sup>116</sup> Parallel wirken sie über den Bundesrat, der als eigenständiges Verfassungsorgan die Interessenvertretung der Landesregierungen sicherstellt, bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie den Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Sturm 2001: 53). Die für föderale Systeme zentrale Frage nach der Verteilung von Zuständigkeiten wird

---

<sup>115</sup> Zu den Wurzeln und Merkmalen föderalistischer Systeme siehe Sturm 2001: 11ff.; Anderson 2008: 19ff.

<sup>116</sup> Glaeßner (2006) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Deutschland keine Tradition eines unitaristischen Zentralstaates aufweist und diese Form der Staatsorganisation bei der Ausgestaltung des Bundesgesetzes keine Option dargestellt hat (ebd.: 304). Diese Feststellung schließt jedoch nicht aus, dass die bundesstaatliche Tradition in Deutschland sowie das Grundgesetz selbst eine unitaristische Prägung vorweisen können (Kilper/Lhotta 1996: 99, 111).

grundlegend in Artikel 30 GG mit der Aussage geregelt, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Demzufolge ist auf nationaler Ebene legislatives Handeln nur dann möglich, wenn ihr die Verfassung entsprechende Kompetenzen zuweist (Kilper/Lhotta 1996: 101).

Ausgehend von dieser Regelung sind also sowohl der Bund als auch die Länder für die Gesetzgebung zuständig. Durch weitere Bestimmungen in Artikel 70 bis 74 GG kann die legislative Tätigkeit der beiden Staatsebenen in Form von ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung, aber auch als Rahmengesetzgebung durch den Bund erfolgen.<sup>117</sup> Die Konstruktion der deutschen Bundesstaatsordnung orientiert sich demzufolge nicht an der Idee eines dualen Föderalismus, wie er unter anderem in den USA zu beobachten ist, sondern vielmehr an der eines kooperativen Verbundsystems (Kropp 2010: 55). Im Fall der BRD wird dieses eine starke Politikverflechtung und enge Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen geprägt, jedoch zugleich auch durch ein Spannungsfeld der auseinanderlaufenden Interessen von Bund, Ländern und den relevanten Parteien, die als zentrale Akteure im politischen System agieren, gekennzeichnet.<sup>118</sup>

Der dargelegte Staatsaufbau der BRD mit seinen Spezifika und besonderen Kooperationserfordernissen bildet somit auch den allgemeinen Rahmen für die Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen und die Arbeit der ersten Islam Konferenz. Im Hinblick auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern bedeutet dies konkret, dass im Politikfeld Integration beide staatlichen Ebenen für spezifische Aufgabengebiete zuständig sind. Wie bereits in Kapitel 4.1.1.2 angerissen, erhält der Bund durch das im Jahr 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz eine Art rechtliche Rahmengesetzgebungskompetenz und die Verantwortung für die Eingliederung von Neuzuwanderern (Bundesregierung 2007: 15ff.; Schneider 2008: 17). Für die so genannte nachholende Integration von Bestandsmigranten sind hingegen vor allem die 16 deutschen Bundesländer aufgrund ihrer föderalen Zuständigkeit für Bildung und Sprachförderung, Kultur und Medien zuständig (Bundesregierung 2007: 10). Sie sind im Zusammenspiel mit den kommunalen Gebietskörperschaften somit weitgehend für die praktische Um-

---

117 Zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zählen nach der Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 unter anderem die Bereiche Kultur- und Bildungswesen, das Polizei- und Ordnungsrecht, das Haushaltsrecht, die Organisation der Landesverwaltung, das Landesdienst- und Landesplanungsrecht, das Kommunal- und Rundfunkrecht sowie Teile des Umwelt- und Wirtschaftsrechts (Reutter 2008: 44).

118 Die umfassende Aufgabenverschränkung von Bund und Ländern wird in der wissenschaftlichen Literatur oftmals kritisch und unter dem Begriff der Politikverflechtungsfalle diskutiert (vgl. Scharpf 1985; Sturm 2001; Scharpf 2009; Kropp 2010).

setzung von Integrationsmaßnahmen verantwortlich (Bade 2007b: 309). Eine Ausnahme bilden an dieser Stelle die Integrationskurse des Bundes, die sich aus einem Sprach- und einem Orientierungskurs zusammensetzen und vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge betreut und über eigene Regionalkoordinatoren im lokalen Kontext umgesetzt werden (ebd.).

Ergänzt wird die vertikale Kompetenzverflechtung in der deutschen Integrationspolitik durch eine vertikale Dimension, da in der Regel nicht alle Aspekte einer Policy in einer einzelnen Regierungsbehörde zusammengeführt werden.<sup>119</sup> So listet der Bericht zu den Integrationsaktivitäten des Bundes aus dem Jahr 2005 allein 14 Stellen auf, die national in unterschiedlicher Intensivität mit dem Thema betraut sind (Bundesregierung 2005: 5ff.).<sup>120</sup> Das Papier illustriert beispielhaft, dass im Politikfeld Integration schon auf nationalstaatlicher Ebene eine Vielzahl von Akteuren agieren und sich ihre Zahl unter Einbeziehung der Länderebene und Kommunen kontinuierlich vergrößert. Verbunden ist damit zugleich der Umstand, dass die Akteure zumeist differenzierte Ziele und Perspektiven verfolgen und dabei, je nach Situation und Kontext, unterschiedliche Handlungsorientierungen und -logiken vorweisen.

### 5.1.2 Kooperationsformen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften

Nachdem die Frage nach den bundesstaatlichen Rahmeneinflüssen auf die Integrationspolitik grobflächig beantwortet ist, konzentriert sich der Betrachtungsfokus nun auf das für die Islam Konferenz und insbesondere für die an ihr teilnehmenden muslimischen Verbände in vielerlei Hinsicht grundlegende Verhältnis zwischen Staat und religiösen Gemeinschaften. Die Beziehung zwischen beiden kann dabei in freiheitlichen Gesellschaften auf unterschiedliche Art und Weise geregelt werden. In Westeuropa hat sich vor dem Hintergrund historisch gewachsener religionspolitischer Rahmenbedingungen ein breites Spektrum an Kooperations- und Repräsentationsformen entwickelt

119 Auf Ebene der Bundesländer gibt es mit Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen bereits zwei Beispiele dafür, dass die Integrationspolitik in Form eines eigenen Integrationsministeriums institutionell gebündelt wird.

120 Neben dem Bundesministerium des Innern, das in diesem Kontext die quantitativ meisten Integrationsaktivitäten auflistet, werden im Regierungsbericht aus dem Jahr 2005 ergänzend folgende Stellen aufgeführt: Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten sowie der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

(vgl. Fetzer/Soper 2005; Riedel 2010; Silvestri 2010).<sup>121</sup> Trotz entsprechender Differenzen in den institutionellen Umwelten sind die westeuropäischen Staaten von zwei maßgebenden Elementen geprägt, die dem Islam wiederum fremd sind. Dazu zählen einerseits der säkulare Rechtsstaat mit seinem spezifischen politisch-rechtlichen Rahmen und andererseits die Kirchlichkeit als dominierende Form der religiösen Selbstorganisation. Beide Strukturelemente sind aufgrund ihrer gemeinsamen historischen Entstehungsgeschichte eng aufeinander abgestimmt (Koenig 2005: 20). Aus rechtlichem Blickwinkel lassen sich mehrere Ausprägungen dieser institutionellen Umwelten identifizieren und in Trennungs-, Konkordats- und Staatskirchenmodelle klassifizieren (Robbers 1997: 123ff.).

Diese Kategorisierung, für die allein die Frage nach der Trennung von Staat und Kirche zentral ist, hat jedoch Schwierigkeiten, religiöses Leben in einem umfassenderen Sinne zu erfassen (ebd.: 125). Koenig (2005) arbeitet unter Berücksichtigung dieses Defizits eine flexiblere Kategorisierung aus, die prinzipiell auch den Islam als Religionsgemeinschaft einbezieht. Seine Einteilung orientiert sich an der grundlegenden Konzeption öffentlicher Ordnung und beschreibt, welche Handlungsfelder einer Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften zugänglich sind (ebd.: 20). Im Detail handelt es sich um eine idealtypische Unterscheidung von Modellen öffentlicher Ordnungen, „die aus der Kombination des jeweiligen Grades der (staatlichen) Zentralisierung öffentlicher Funktionen einerseits und der Autorisierung des Individuums gegenüber korporativen Organisationen andererseits gewonnen wird“ (ebd.). Hieraus lassen sich nach Koenig (2005) liberale, etatistisch-republikanische, korporatistische und Modelle kategorisieren, die im Einzelnen spezifische Codierungen nationalstaatlicher Identitäten aufweisen (ebd.: 20).

Im liberalen Modell, dem stellvertretend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland zugeordnet werden kann, gehört Religionspolitik nicht zur Domäne staatlicher Politik.<sup>122</sup> In diesem Typ kann sie vielmehr als zivilgesellschaftlicher Prozess verstanden werden, der dezentral stattfindet (ebd.: 28). Das etatistisch-republikanische Modell, wie es unter anderem in Frankreich vorzufinden ist, zeichnet sich dadurch aus, dass der Staat in den Dialog mit den Religionsgemeinschaften eintritt

---

121 Im Abgrenzung zu Europa verfügen etwa die Vereinigten Staaten von Amerika über ein grundsätzlich anderes Verhältnis von Staat und Religion. Dies hat folglich weitergehende Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften. Siehe dazu Herz 2003: 47ff.

122 Zur nationalen Integrationskonzeption und den Umgang mit dem Islam in Großbritannien siehe vertiefend Riedel 2005: 21ff.

und auf diesem Weg eine freie Religionsausübung garantiert (Riedel 2005: 14f.; Hildebrandt/Bendel 2006: 35). Im staatskorporatistischen Modell wiederum überträgt der Staat den Religionsgemeinschaften Aufgaben wie die Erteilung eines konfessionellen Religionsunterrichts. In Ländern dieses Typs ist der Staat folglich für die Regulierung der öffentlichen Funktionen verfasster Religionsgemeinschaften zuständig. Ihre Einbeziehung verläuft „daher über das organisatorische Zentrum des Staates, das den Religionsgemeinschaften Kooperationsmöglichkeiten in mehreren Handlungsfeldern anbietet“ (Koenig 2005: 21). Als Beispielländer für dieses dritte Modell öffentlicher Ordnung gelten Spanien, Belgien und Deutschland.

### **5.1.3 Deutsches Staatskirchenrecht und Begriff der Religionsgemeinschaften**

Nachdem übersichtsartig und auf theoretischer Ebene geklärt ist, welche Rolle dem Staat und den religiösen Gemeinschaften im Modell des Staatskorporatismus zufallen, richtet sich der Blick anknüpfend auf die konkreten rechtlichen Bestimmungen in der Bundesrepublik. Die maßgeblichen Rechtsnormen hierzu finden sich in Artikel 4 des Grundgesetzes sowie ergänzend in Artikel 140 und den Artikeln der Weimarer Reichsverfassung (WRV), die durch die besondere Beschaffenheit von Artikel 140 in das Grundgesetz eingegliedert sind (Kloepfer 2006: 45). Die zentralen und heute geltenden religionspolitischen Regelungen sind nicht selbst vom Parlamentarischen Rat formuliert, sondern bei der Ausarbeitung der Verfassung im Jahr 1948 durch eine Kompromissregelung aus der Weimarer Reichsverfassung übernommen worden und stammen im Wesentlichen aus den 1910er Jahren (Oebbecke 2010: 3). Die betreffenden Grundgesetzschriften sind damit besonders durch die Organisationsformen der christlichen Kirchen geprägt und werden auch unter dem Begriff „Staatskirchenrecht“ bzw. „Religionsverfassungsrecht“ zusammengefasst (Hesselberger 2003: 384). Sie gelten trotz ihrer historischen Prägung durch die christlichen Kirchen prinzipiell für alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in der BRD.

In Artikel 4 GG ist mit der Religionsfreiheit eine zentrale Verfassungsnorm verankert, die sowohl individual- als auch kollektivrechtliche Positionen umfasst (Kloepfer 2006: 45). Absatz 1 stellt heraus, dass die „Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses“ unverletzlich sind. Ergänzt wird diese Aussage durch Absatz 2, in dem die „ungestörte Religionsausübung“ zugesichert wird. Ausgehend von Artikel 4 GG genießen alle Religionen in Deutschland

einen „verfassungsrechtlichen Schutz“ (Rohe 2006: 93). Dieser orientiert sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nicht an der quantitativen Stärke oder „der sozialen Relevanz einer religiösen Vereinigung“, sondern gilt davon losgelöst (ebd.: 94). Die in der Verfassung festgeschriebene Religionsfreiheit ist wie alle anderen Grundrechte in Anlehnung an Isensee (1983) ein subjektives Abwehrrecht, das alle Individuen und folglich auch religiöse Vereinigungen als Zusammenschlüsse von religiösen Einzelpersonen sowie andere juristische Personen gegen Eingriffe des Staates in diesen Grundrechtsbereich schützt (Hesselberger 2003: 90).<sup>123</sup> Im Gegenzug garantiert sie dem einzelnen Bürger jedoch ebenso die Freiheit, nicht religiös zu sein, und verpflichtet den Staat folglich zu religiös-weltanschaulicher Neutralität. Nach Isensee (1983) muss der Staat alle Grundrechte nicht nur negativ achten, sondern auch immer (positiv) schützen (ebd.: 33).

Basierend auf dieser Regelung ist es dem deutschen Staat nach Art. 7 Abs. 3 GG folglich nicht möglich, etwa die Inhalte des Religionsunterrichts an staatlichen Schulen zu bestimmen. Er ist vielmehr nur für die äußerlichen Voraussetzungen und den Gesamtrahmen verantwortlich (Muckel 2004: 716). Im Unterschied zu einem Fach Religionskunde, sieht das Grundgesetz für den konfessionellen Religionsunterricht an staatlichen Schulen eine Identifikation des Lehrpersonals mit der jeweiligen Glaubensrichtung vor. Daraus ergibt sich, dass die Themen und Inhalte selbst nur von Religionsgemeinschaften selbst und nicht vom Staat ausgestaltet werden können (ebd.). Auch wird der Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG in „konfessioneller Positivität und Gebundenheit“ und entsprechend als konfessioneller Unterricht erteilt (BVerfG 74, 244, 252).

Auf die Frage, welche Kriterien für Religionsgemeinschaften anzulegen sind, geben weder Grundgesetz noch die eingegliederten Weimarer Kirchenartikel eine abschließende Antwort. So wird je nach Grundgesetzartikel der Begriff der Religionsgemeinschaft verschiedenartig interpretiert.<sup>124</sup> Artikel 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 und 6 WRV führt aus, dass Religionsgemeinschaften nach Erfüllung bestimmter Kriterien Körperschaften des öffentlichen Rechts werden können. Dieser Status ermöglicht es ihnen unter anderem, Steuern von ihren Mitgliedern zu erheben (Muckel 2004:

---

123 Rohe (2006) stellt jedoch einschränkend heraus, dass das Grundrecht auf Religionsfreiheit über keine universale Geltung verfügt. Im Fall, dass Religion und religiöse Aktivität auf die Umwelt einwirken, sind Einschränkungen zulässig und aus seiner Sicht teilweise sogar geboten. „Das Recht, ein Gebetshaus zu errichten, berechtigt nicht zur Ausführung sicherheitsgefährdender Konstruktionen, (...) der (staatliche) strafrechtliche Schutz vor Religionsbeschimpfung nach § 166 Strafgesetzbuch (StGB) berechtigt nicht zur Selbstjustiz“ (ebd.: 95f). Vertiefend zur Grundrechts-ambivalenz siehe auch Isensee 1983: 34ff.

124 Siehe dazu Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 bis 7, Art. 138 Abs. 1 und 2 sowie Art. 141 WRV.

723). Demgegenüber beinhalten Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 bis 4 WRV Regelungen über die Vereinigungsfreiheit, das Selbstbestimmungsrecht und die Rechtsfähigkeit von Religionsgemeinschaften nach bürgerlichem Recht. Diese sind vor allem für die Vereinigungen relevant, die keinen Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts besitzen. Weitere Unschärfen des Begriffs verursacht auch die abweichende Rechtsprechung im Verhältnis von Verfassungsrecht und einfachem Bundes- bzw. Landesrecht, die in den vergangenen Jahren vor allem vom Bundesverfassungsgericht praktiziert worden ist (ebd.).<sup>125</sup>

Eine von Anschütz (1960) entwickelte und in der Rechtsprechung regelmäßig zugrunde gelegte Definition von Religionsgemeinschaften liefert in diesem Zusammenhang eine geeignete Hilfestellung. Er charakterisiert sie als einen Verband von mindestens zwei Personen eines Glaubensbekenntnisses – oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse –, die sich in einem bestimmten Gebiet zur allseitigen Erfüllung der ihnen durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben zusammenschließen (ebd.: 633). Basierend von dieser Begriffsbestimmung lassen sich Mindestkriterien für die Anerkennung von Vereinigungen als Religionsgemeinschaften im Sinne von Anschütz ableiten. Zu diesen zählen im Kern der religiöse Konsens, die Homogenität des Glaubensbekenntnisses, eine umfassende Pflege der Religion, die Konzentration auf religiöse, nicht vordergründig wirtschaftliche, kulturelle oder politische Aktivitäten sowie eine klare Regelung der Mitgliedschaft und das Vorhandensein eines legitimierten Ansprechpartners mit Verhandlungsmandat (Spriewald 2003: 107ff.).

Für überregional und bundesweit agierende Dach- und Spitzenverbände von religiösen Gemeinschaften verlangt die von Anschütz (1960) vorgenommene Begriffsbestimmung somit eine Reihe von organisationalen Grundvoraussetzungen. Demnach müssen sie Zusammenschlüsse natürlicher Personen darstellen und ein gewisses persönliches Substrat vorhanden sein, um als Religionsgemeinschaft anerkannt zu werden. In der Rechtsprechung der vergangenen Jahre wird zwar immer wieder herausgestellt, dass die Qualifikation von Dachverbänden als Religionsgemeinschaften grundsätzlich möglich ist, dass aber eine „durchgehende Legitimationskette“ vom Ansprechpartner zur Basis der Religionsgemeinschaft gegeben sein muss (Muckel 2004: 738.). Eine restriktivere Begriffsinterpretation bedeutet für islamische Dachverbände unterdessen, denen

---

125 So hat das Bundesverfassungsgericht in Bezugnahme auf die so genannte Bremer Klausel in Art. 141 GG beim Streitfall des Berliner Religionsunterrichts entschieden, dass eine weitergehende Auslegung des landesrechtlichen Begriffs der Religionsgemeinschaft mit dem Verfassungsrecht vereinbar ist (BVerfG 110, 326; 337ff.).



nur juristische Personen angehören, dass diese nicht als Religionsgemeinschaft anerkannt werden können (Lemmen 2002: 185f.). Das Problem betrifft einschränkend nicht diejenigen Organisationen, die zugleich auch aus natürlichen Personen bestehen können. Das Problem kann, wie im Fall der Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion, vergleichsweise leicht umgangen werden, indem die Satzung regelt, dass die Mitglieder der Unterverbände automatisch auch Mitglieder des beigetretenen Dachverbandes sind (ebd.). Spriewald (2003) sieht diesbezüglich jedoch ebenso die Notwendigkeit, dass der Dachverband aus homogenen Vereinen bestehen muss, die sich in ihrem religiösen Leben sehr ähnlich sind und sich von ihm nur geringfügig unterscheiden (ebd.: 116). Im Gegensatz zu religiösen Vereinen kennzeichnet Religionsgemeinschaften außerdem, dass sie ein gemeinsames religiöses Bekenntnis pflegen und nicht etwa die Kultur- und Brauchtumspflege in den Vordergrund stellen (Wall 2010: 8). Anerkannte islamische Religionsgemeinschaften im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 GG sind in Deutschland bisher acht alevitische Landesverbände, jedoch kein national agierender Dach- oder Spitzenverband (Toprak-Interview vom 24.09.2011).

In einem weiteren Schritt können Religionsgemeinschaften auf Antrag den Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts verliehen bekommen (Lemmen 2002: 180). Mit ihm sind für die Vereinigung zahlreiche Rechtsfolgen verbunden.<sup>126</sup> So besitzen körperschaftlich verfasste Religionsgemeinschaften unter anderem das Recht der Besteuerung ihrer Mitglieder, die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse mit ihren Mitarbeitern zu schließen, und sie verfügen außerdem über das Pachtrecht, mit dem die Gemeindezugehörigkeit durch die Wohnsitznahme bestimmt wird (Kloepfer 2006: 45; Gusy 2009: 162). Sie können unter dieser Prämisse auch bei der universitären Ausbildung von Religionslehrern und der Erteilung von Religionsunterricht an staatlichen Schulen mitwirken. Bisher hat jedoch kein islamischer Verband bzw. keine muslimische Dachorganisation die formalen Voraussetzungen für den Körperschaftsstatus vorweisen können. Als wesentliche Gründe sind erhebliche Strukturinkompatibilitäten zwischen dem Islam und dem deutschen Religionsverfassungsrecht anzusehen. Die Religion verfügt – wie bereits in Kapitel 3.1.1 ausgeführt – über keine kirchlichen oder kirchenähnlichen Strukturen. Der einzelne Muslim ist in die Umma, die Gemeinschaft aller Muslime, eingebettet (Jessen 2006: 14). Die Mitglieder der Umma verbindet das

---

126 Inwieweit der Körperschaftsstatus für die Erteilung von Religionsunterricht an staatlichen Schulen eine zwingende Voraussetzung darstellt, ist juristisch umstritten. Zur Thematik siehe vertiefend bei Spriewald 2003: 121ff.

gemeinsame Bekenntnis, die Ausübung der religiösen Pflichten und die Beachtung der Gebote des Islams. Es gibt also kein hierarchisch ausgeformtes Modell religiöser Gemeinschaften, wie es vom Staatskirchenrecht vorausgesetzt wird (Rohe 2006: 113f.). Doch diese Strukturierung ist nach der geltenden Rechtsprechung für die Anerkennung einer Religionsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts eine essentielle Voraussetzung (Muckel 2004: 732ff.). Der deutsche Staat benötigt in diesem Kontext eine Art „soziale Adresse“ – also einen verlässlichen, legitimierten und stetigen Ansprechpartner auf Seiten der Muslime, der in dieser Ausprägung bis dato nicht vorhanden ist. Die bisherige Situation schließt jedoch nicht grundlegend aus, dass Muslime in Deutschland den rechtlichen Anforderungen entsprechende Repräsentationsformen ausbilden können, sondern vielmehr, dass sie nicht über eine entsprechende religionsorganisatorische Tradition verfügen.<sup>127</sup> Wie die folgende Behandlung der Konferenzziele und Verbändeauswahl unterstreicht, ist die staatliche Begleitung bei der Etablierung einer entsprechenden muslimischen Vertretungsinstanz auf nationalstaatlicher Ebene auch eines der Vorhaben, dessen sich die erste Deutsche Islam Konferenz anzunehmen versucht.

## **5.2 Konzeption, Diskursfelder, organisatorischer Aufbau und Ablauf**

Nachdem der institutionelle Kontext als Sammelbegriff der zentralen Einflussfaktoren aller an der DIK beteiligten Akteure, der Akteurkonstellationen und Interaktionsformen aufbereitet ist, rückt die erste Deutsche Islam Konferenz nunmehr erstmals selbst in den Untersuchungsmittelpunkt. Dazu werden in einer ersten Annäherung die Entstehungshistorie, die der Dialogeinrichtung zugrunde liegende Konzeption, ihre verfolgten Diskursfelder und inhaltlichen Ziele, der organisatorische Aufbau der Institution sowie der konkrete zeitliche Ablauf des Dialogprozesses behandelt.

### **5.2.1 Entstehungsgeschichte und Dialogformen vor Beginn der DIK**

Vor dem ersten Zusammentreten der ersten Deutschen Islam Konferenz bilden sich bereits in der zweiten Hälfte der rot-grünen Regierungszeit erste Dialogschnittstellen und

---

127 Auf dem Weg zur Anerkennung von islamischen Organisationen als Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts gibt es, wie Gusy (2009) heraushebt, auch abgestufte Rechtsstellungen, z.B. in Form von Verträgen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften (ebd.: 163f.). Mit Fokus auf das Thema Religionsunterricht sieht Wall (2010) auf Landesebene ebenfalls das Potential von Zwischenlösungen, die muslimischen Organisationen bereits auf ihrem Weg zur Anerkennung als Religionsgemeinschaft die Möglichkeit einräumen, islamischen Religionsunterricht in staatlichen Schulen anzubieten (ebd.: 12).

Kooperationsformen zwischen staatlichen Akteuren und Vertretern der muslimischen Gemeinschaft in Deutschland heraus. Auf Bundesebene handelt es sich hierbei im Hinblick auf die veränderte innen- und außenpolitische Sicherheitslage nach dem 11. September 2001 hauptsächlich um unregelmäßige Treffen von deutschen Sicherheitsbehörden mit Vertretern von muslimischen Verbänden. So werden bei einem gemeinsamen Treffen des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) und des Bundeskriminalamts (BKA) mit Vertretern des Zentralrats der Muslime in Deutschland sowie der DITIB die „Möglichkeiten einer engeren Kooperation mit dem Ziel, extremistischen Bestrebungen und Gefährdungen“ entgegenzuwirken, ausgelotet (Bundeskriminalamt 2005: 1). Dieser Austausch findet auf einer – im Vergleich zur später folgenden Islam Konferenz – politisch untergeordneten Ebene statt und konzentriert sich im Wesentlichen auf sicherheitsrelevante Themen. Die Gesprächsinitiative beruht auf Absichten des zu diesem Zeitpunkt amtierenden SPD-Bundesinnenministers Otto Schily, den Dialog mit dem Islam intensivieren zu wollen (Hermani 2010: 26).

Die darüber hinausreichende Idee des Gesprächskreises „Runder Tisch Islam“, der sowohl Repräsentanten muslimischer Verbände als auch aus Einzelmuslimen aus Wissenschaft und Kultur sowie Exekutivvertreter aus Bund, Land und Kommunen umfassen soll, wird von Schily zunächst angedacht, jedoch im Verlauf des Jahres 2005 von ihm nicht weiter verfolgt (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 2007: 6). Somit wird zwar der erste Plan, in einen verstärkten Dialogprozess mit den in Deutschland lebenden Muslimen einzutreten, nicht sofort umgesetzt, dennoch fließen die in diesem Zusammenhang vom Kirchenreferat des Bundesinnenministeriums erarbeiteten Vorschläge wenig später in die Konzeption der ersten Deutschen Islam Konferenz mit ein. Sie bilden, insbesondere mit Blick auf die besondere Gestaltung der Mitgliederzusammensetzung sowie das vorgenommene Agenda-Setting, die frühen konzeptionellen Grundbausteine der DIK (Hermani 2010: 30)

Zu einem zentralen Gegenstand deutscher Regierungspolitik avanciert das Thema Islam und Integration erstmals zu Beginn der 16. Wahlperiode. In der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin zum schwarz-roten Koalitionsvertrag, die am 30. November 2005 im Deutschen Bundestag stattfindet, greift Angela Merkel den Themenkomplex Integration im Allgemeinen und den Islam im Speziellen auf: „Wir brauchen einen Dialog mit dem Islam. Wir müssen einander verstehen lernen; das gehört dazu“ (Plenarprotokoll 16/4: 83). In ihrer Rede hebt sie nicht nur die gestiegene Bedeutung des Politik-

feldes Integration heraus, sondern formuliert implizit auch einen Arbeitsauftrag an das für Integration federführend zuständige Fachministerium. Der Ball wird von Bundesinnenminister Schäuble bereits in der gleichen Plenardebatte rhetorisch aufgegriffen, indem er einen Schwerpunkt seiner Rede ebenfalls auf die Themen Integration und interkulturellen Dialog legt. Hierbei unterstreicht er die – für die Unionsparteien zu diesem Zeitpunkt noch relativ neue – Feststellung, dass es sich bei Integration um eine Art Zweibahnstraße handelt: „Sie setzt Bemühungen und Offenheit derjenigen voraus, die dauernd hier leben, aber auch die Bereitschaft derjenigen, die zu uns gekommen sind – oder deren Eltern oder Großeltern – um mit uns zusammenzuleben. Dafür müssen wir arbeiten. Das ist eine zentrale Aufgabe dieser Bundesregierung“ (ebd.: 143).<sup>128</sup>

Auf Grundlage der von Merkel und Schäuble im Deutschen Bundestag getätigten Aussagen und dem zwischen CDU/CSU und der SPD vereinbarten Koalitionsvertrag beginnen im Bundesinnenministerium in den Folgemonaten die konzeptionellen Überlegungen für einen intensivierten Dialog mit den deutschen Muslimen.<sup>129</sup> Diesbezüglich kommt es innerhalb der Bundesbehörde zu Strukturveränderungen, innerhalb derer das Kirchenreferat (Referat V6) von der Verfassungsabteilung in die Grundsatzabteilung (Abteilung G) verlegt wird. Ferner entsteht ein gänzlich neues Referat, das sich allein mit den Themen Islam sowie der Deutschen Islam Konferenz befasst (Hermani 2010: 18).<sup>130</sup> Die Grundsatzabteilung wird in der 16. Wahlperiode von Markus Kerber, einem engen Vertrauten des Bundesinnenministers, geleitet und ist als organisatorische Einheit maßgeblich für die konzeptionelle Vorbereitung, Ausgestaltung und Durchführung der ersten DIK verantwortlich (Lau 2006a: 18).<sup>131</sup>

Die ministeriale Ausarbeitung des DIK-Konzeptes dauert – vom Zeitpunkt der Regierungserklärung von Merkel und Schäuble am 30. November 2005 bis zur öffentli-

128 Die Ankündigung der schwarz-roten Bundesregierung, sich thematisch stärker mit dem Thema Integration und Islam auseinanderzusetzen, wird sogar von einzelnen Oppositionsparteien positiv herausgehoben. So lobt der FDP-Politiker Max Stadler im Anschluss an Schäubles Rede am 30. November 2005, dass die Liberalen die Äußerungen des Ministers hierzu überaus positiv registriert haben: „Sie haben zu Recht die Integration als eine Hauptaufgabe der Zukunft herausgestellt“ und sich „zu Recht für den Dialog mit der islamischen Gemeinschaft ausgesprochen“ (Plenarprotokoll 16/4: 145).

129 Zum Thema Integrationspolitik im Koalitionsvertrag siehe auch Kap. 4.1.2.

130 Die im Jahr 2005 vorgenommenen organisations-strukturellen Änderungen sind in Teilen nur von temporärer Dauer. So gehört das Kirchenreferat im Jahr 2011 zwar weiterhin zur Abteilung G, die im Bundesinnenministerium für Grundsatzfragen, EU- und internationale Angelegenheiten sowie die Neuen Bundesländer zuständig ist. Die inhaltliche Zuständigkeit für die Islam Konferenz, die in Unterabteilung M II angesiedelt ist, liegt in der 17. Wahlperiode aber in Abteilung M, die sich mit Fragen der Migration und Integration sowie den Themen Flüchtlingspolitik und Europäische Harmonisierung beschäftigt (Bundesministerium des Innern 2011: 1).

131 Die enge Verbindung zwischen dem für die DIK verantwortlichen Abteilungsleiter und dem Bundesinnenminister wird Ende 2009 neuerlich untermauert, indem Kerber Minister Schäuble ins Bundesfinanzministerium folgt und dort wieder für den Bereich Grundsatzfragen (Abteilung I) zuständig ist (Bundesministerium der Finanzen 2011: 1). Seit Juli 2001 ist Kerber Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Industrie.

chen Ankündigung – rund ein halbes Jahr. Ende Mai 2006 spricht Minister Schäuble in Berlin bei der Fachtagung „Globale Migration am Beginn des 21. Jahrhunderts: Eine Welt ohne Grenzen?“ erstmals vor einem breiten Publikum über das Konferenzvorhaben und widmet ihm das abschließende Viertel seines Vortrags: „Ich habe für diesen September zu einer Islamkonferenz eingeladen. (...) In Deutschland leben also nicht nur Protestanten, Katholiken, Juden und Atheisten, sondern auch Muslime. Sie sind ein Teil der deutschen und auch der europäischen Gesellschaft. Und sie werden es in der Zukunft eher mehr als weniger sein“ (Schäuble 2006b: 15).<sup>132</sup> Mit Blick auf das europäische Umfeld, in dem sich bereits Islamkonferenzen bzw. muslimische Repräsentationsinstanzen in verschiedenen institutionellen Ausprägungen etabliert haben, skizziert Schäuble in seiner Rede bereits erste Herausforderungen für das Vorhaben. Da die Muslime in Deutschland – wie in Kapitel 5.2.2 ausführlich dargelegt – bisher nicht als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisiert sind, will der CDU-Politiker den „komplizierteren Weg eines institutionalisierten Dialogs“ mit möglichst vielen Vertretern des Islams gehen, aus dem langfristig „eine repräsentative Organisation für die muslimische Gemeinschaft erwächst“ (ebd.). Zugleich formuliert er erste Bedingungen und inhaltliche Schwerpunkte für den geplanten Dialog zwischen Staat und Muslimen – etwa, dass die Scharia mit dem deutschen Grundgesetz sowie der europäischen Zivilisation, Kultur, Tradition und Geschichte nicht zu vereinbaren ist“ (ebd.).

Schäuble betont bei dieser ersten öffentlichen Skizzierung des DIK-Gerüsts außerdem die Rolle und das Handlungsmoment der Exekutive im Feld der Integrationspolitik und bezeichnet dieses als Aufgabe, an der „die ganze Bundesregierung arbeitet“ (ebd.). Damit beschreibt der Minister ein zentrales Element der ersten Deutschen Islam Konferenz. Es handelt sich bei ihr um ein „klassisches“ Regierungsprojekt, das ohne feststellbaren konzeptionellen Einfluss oder inhaltliche Mitwirkung anderer politischer Akteure – etwa des Deutschen Bundestages, des Bundesrates oder der politischen Parteien – von Verwaltungsapparat des Bundesinnenministeriums entwickelt wird.<sup>133</sup> In Analogie zum Integrationsgipfel handelt es sich auch bei der DIK um ein politisches

---

132 Wenige Tage vor der Fach-Konferenz stellt der Bundesinnenminister das Projekt bereits einer Reihe von Berliner Hauptstadt-Journalisten vor. Die Resonanz auf dieses Pressegespräch fällt, wie Hermani (2010) festhält, aber jedoch zurückhaltend aus (ebd.: 36).

133 Die mangelnde Einbeziehung des Bundestags bei der Konzeption und Vorbereitung der DIK wird zumindest von Seiten der Opposition immer wieder problematisiert. So moniert die FDP-Bundestagsfraktion Ende 2006 in einer Kleinen Anfrage zum Integrationsgipfel und der Islam Konferenz den zurückhaltenden Informationsfluss der Bundesregierung gegenüber dem Parlament (Bundestags-Drucksache 16/3758: 3). Auch die Fraktion „Die Linke“ nutzt eine Kleine Anfrage mit dem Titel „Planung der deutschen Islamkonferenz durch den Bundesminister des Innern“, um sich über die Zusammensetzung der DIK und die Auswahl der Teilnehmer zu informieren (Bundestags-Drucksache 16/3088: 1f.).

Problembearbeitungsinstrument, für das der Modus Verhandlung zentral ist. In Abgrenzung zum IG stellt die Islam Konferenz jedoch eine einzelne Migrantengruppe in den Interessensmittelpunkt (Bundestagsdrucksache 16/3758: 3). Die Muslime bilden damit erstmalig das Gravitationszentrum einer einzelnen Policy-Maßnahme.

### 5.2.2 Konzeption, Diskursfelder und Zielvorstellungen

Nachdem die Idee einer dialogorientierten Konferenz als neues Integrationsinstrument präsentiert worden ist, vergehen noch knapp vier Monate bis zum ersten Zusammentreten des Gremiums am 27. September 2006 im Berliner Schloss Charlottenburg. Bis zu diesem Zeitpunkt und vor allem in den Tagen vor und nach der Auftaktkonferenz werden seitens des Bundesinnenministers sowohl im Deutschen Bundestag als auch in der in- und ausländischen Öffentlichkeit kontinuierlich die Ziele und Schwerpunkte der neuartigen Regierungsinitiative kommuniziert. Hierbei werden eine Reihe von zentralen Problemfeldern und Zielen konkretisiert und damit der thematische Gegenstandsbereich der Islam Konferenz bereits weitgehend festgelegt.<sup>134</sup>

Der Leitspruch der Gesprächsplattform lautet „Deutsche Islam Konferenz – Perspektiven für eine gemeinsame Zukunft“ (Schäuble 2006a: 1).<sup>135</sup> Die Konferenz, die auf eine Dauer von drei Jahren angelegt ist, verfolgt die Absicht, Lösungen für Probleme und Spannungen zu entwickeln, die das Zusammenleben der deutschen Bevölkerung mit Muslimen bisher belasten. Als Konfliktbereiche nennt Bundesinnenminister Schäuble bei seiner Regierungserklärung am 28. September 2006 im Deutschen Bundestag namentlich die Themen Religionsunterricht in Koranschulen und an staatlichen Schulen, das Kopftuch, die Imamausbildung, die Rolle der Frauen und Mädchen im Islam sowie das Schächten, aber auch die hohe Arbeitslosigkeit der zweiten und dritten Migrantengeneration und das vergleichsweise niedrige Qualifikationsniveaus von Muslimen (Plenarprotokoll 16/54: 5149). Als Fernziel strebt die Bundesregierung mit der DIK eine Verbesserung sowohl der religions- als auch der gesellschaftspolitischen Integration von Zuwanderern muslimischen Glaubens an (Schäuble 2006e: 17). Was die schwarz-rote Koalition im Detail unter dem Begriff Integration versteht, führt sie an

---

134 So wirbt Schäuble unter anderem auch im türkischen Journal „Turkish Policy Quarterly“ für die erste Deutsche Islam Konferenz (Schäuble 2006c: 15ff.).

135 Für die Vorstellung der Zielvorgaben und des inhaltlichen Gegenstandsbereiches der DIK wird schwerpunktmäßig auf Literatur aus dem Jahr 2006 und auf die Beiträge von Wolfgang Schäuble als federführendem Minister zurückgegriffen. Die Konzentration auf diese Quellen ist notwendig, da die Zielvorstellungen der Konferenz im Zeitverlauf teils immer wieder reformuliert werden.

dieser Stelle jedoch nur oberflächlich aus, ohne aber eine genauere inhaltliche Bestimmung vorzunehmen.

Realisiert werden soll das Projekt Deutsche Islam Konferenz durch einen institutionalisierten und auf drei Jahre ausgelegten Dialog zwischen Vertretern aller staatlichen Ebenen – darunter fallen neben dem Bund auch die Länder und die Kommunen – und der muslimischen Gemeinschaft. Als Ergebnis dieses Gesprächs- und Kommunikationsprozesses wird von der Großen Koalition ein „breit angelegter Konsens über die Einhaltung gesellschafts- und religionspolitischer Grundsätze angestrebt“ (Bundestagsdrucksache 16/3758: 3). Die Bundesregierung verfolgt mit dieser Strategie, in Rekurs auf den analytischen Rahmen in Kapitel 2.3, die Interaktionsform des verhandelnden Staates. Dabei tritt die Regierung durch direkte Gespräche mit den im Wesentlichen betroffenen Gruppen – im Fall der DIK sind das die Repräsentanten der muslimischen Gemeinschaft – selbst als Akteur auf und versucht, Problemlösungen nicht in Form von Gesetzen, sondern über den Modus Verhandlung zu erreichen.

Ausgangspunkt der intensivierten Beschäftigung mit dem Islam ist der von Schäuble – durchaus selbstkritisch – geäußerte Befund, dass in Deutschland zwar rund drei Millionen Muslime leben, die deutsche Gesellschaft aber „keine Beziehung zur vielfältigen muslimischen Gemeinschaft“ hat, wenngleich sie bereits seit längerem fester Teil der deutschen Gesellschaft ist (Stark/Fleischhauer 2006: 85). Folglich muss, wie der Minister herausstellt, das Verhältnis zwischen Staat und Muslimen auf eine tragfähigere Grundlage gestellt werden. Erreicht werden soll dies durch einen „neuen Gesellschaftsvertrages“ bzw. einer „Übereinkunft“ – wie Schäuble später relativiert (Lau 2006a: 18; Lutz 2006: 2). In diesem Kontext wird auch das erste Mal der kooperative Charakter der Islam Konferenz sichtbar, in deren Rahmen daran arbeiten soll, wie ein „deutscher Islam aussehen könnte“ (Lau 2006a: 18).<sup>136</sup> Die DIK will jedoch, so das Ziel der Bundesregierung, mehr als einen unverbindlichen Dialog anstoßen – sie will benennen, wo Muslime und Gesellschaft „gemeinsam in fünf, zehn oder dreißig Jahren stehen wollen“ (Schäuble 2006d: 9).

Neben dieser Zielsetzung verfolgt die Bundesregierung mit der Islam Konferenz des Weiteren auch sicherheitspolitische Motive, indem sie mit Hilfe der Konferenz (1) den wachsenden Segregationstendenzen von Muslimen entgegenwirken und (2) islamistische und fundamentalistische Strömungen bekämpfen will (Bundestagsdrucksache

---

136 Für den Innenminister ist das Ziel, dass sich die Muslime in der BRD als deutsche Muslime fühlen, auch unter Beibehaltung ihrer religiösen Identität umsetzbar (Schäuble 2006e: 17).

16/3758: 3). Einen inhaltlichen Schwerpunkt bildet demnach die Frage nach der Vereinbarkeit verschiedener islamischer Strömungen mit der deutschen Gesellschaftsordnung. Mit Blick auf ihre Beantwortung macht der Innenminister zu Konferenzbeginn deutlich, dass die deutsche Verfassung die zentrale Richtschnur und den normativ-rechtlichen Rahmen der Islam Konferenz bildet. Er stellt diesen Grundgedanken in seiner Rede im Deutschen Bundestag am 28. September 2006 durch folgende Aussage heraus: „Nach der deutschen Rechts- und Werteordnung verstehen wir den Weg zu einem gedeihlichen Zusammenleben als einen Prozess, in dem kulturelle und religiöse Unterschiede anerkannt werden, in dem aber auch die vollständige Akzeptanz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verlangt und vorausgesetzt wird. Die mit dieser freiheitlich-demokratischen Grundordnung geschützten Grundregeln des Zusammenlebens sind für jeden verbindlich, der in Deutschland lebt. Das Grundgesetz ist nicht verhandelbar“ (Plenarprotokoll 16/54: 5149).

In einer Gesamtbetrachtung lassen sich für die DIK sowohl sicherheits- und religions-, als auch sozial- und integrationspolitische Motive identifizieren, wenngleich sich der Fokus auch aufgrund der Tatsache, dass die Federführung und Leitung der ersten Deutschen Islam Konferenz beim Bundesinnenministerium liegt, stark auf die erstgenannten Aspekte richtet.<sup>137</sup> Das sicherheits- und islampolitische Agenda-Setting der DIK gilt insbesondere für die erste Konferenzphase und wird von staatlicher Seite immer wieder als zentrale Dimension des Dialogprozesses benannt.<sup>138</sup> So hält Schäuble hieran anknüpfend fest, dass sich die Herausforderungen der Integration und der Bedrohung durch den internationalen islamischen Terrorismus nicht ohne einen nachhaltigen Dialog mit den Muslimen bewältigen lassen: „Wenn wir Anschläge verhindern wollen, brauchen wir mehr Informationen und eine bessere Integration“ (Stark/Fleischhauer 2006: 85).<sup>139</sup> Die Islam Konferenz soll hierzu ein Instrument sein.

137 Zu Beginn der 16. Wahlperiode wäre es prinzipiell ebenfalls möglich gewesen, die politische Leitung und konzeptionelle Ausgestaltung der DIK der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung zu übertragen. Dieser Schritt hätte mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einer anderen Konnotation der Konferenz geführt. Zudem macht es aus Sicht der Muslime einen Unterschied, ob ihr primärer Diskussionspartner der Innenminister oder die Integrationsbeauftragte ist. Einschränkend soll jedoch berücksichtigt werden, dass Böhmer zum Start der DIK bereits mit der Leitung des Integrationsgipfels betraut ist und das Bundesinnenministerium im Vergleich zur Integrationsbeauftragten über erheblich größere personelle und finanzielle Ressourcen verfügt.

138 Wie die Zwischenresümees der Arbeitsgremien belegen, prägen die erste Hälfte der Deutschen Islam Konferenz vor allem sicherheits- und religionspolitische Fragestellungen. Ihre Dominanz wird auch in einigen der Experten-Interviews immer wieder hervorgehoben (Kolatz-Interview vom 14.09.2011).

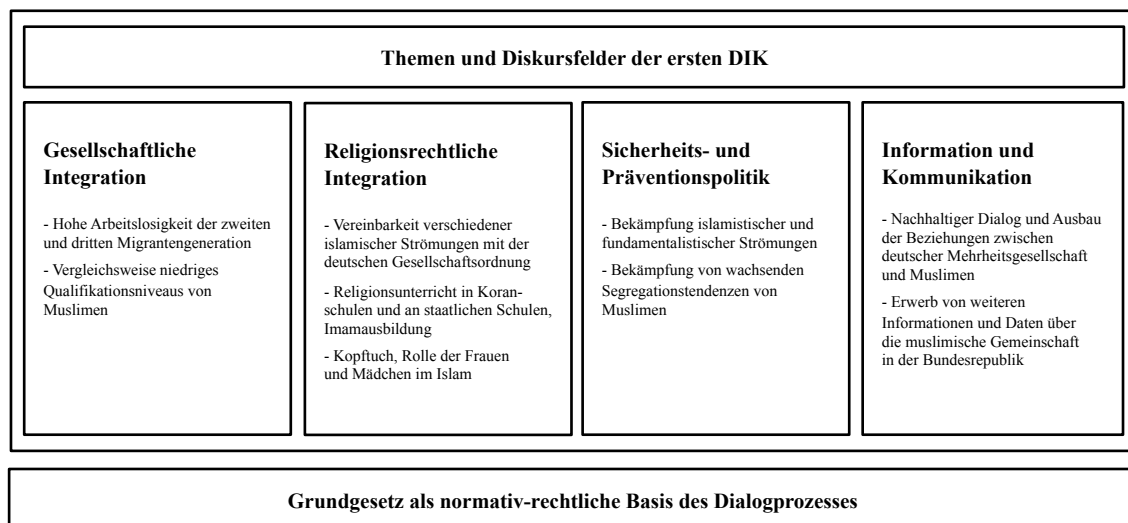
139 Schäuble sieht in muslimischen Verbänden und Personen, mit denen der deutsche Staat im Diskussionsprozess steht, auch eine Art „Frühwarnsystem“. In diesem sollen „diejenigen, die an potentiellen Gefährdern näher dran sind“, entsprechende Informationen an die Sicherheitsbehörden weiter geben (Stark/Fleischhauer 2006: 85).



Schäubles Satz thematisiert nicht nur vorhandene Integrationsprobleme und unterstreicht den Sicherheitscharakter der Konferenz, sondern gibt zugleich einen Hinweis darauf, dass der deutsche Staat mit Blick auf die muslimische Gemeinschaft in wichtigen Bereichen Informationsdefizite besitzt.<sup>140</sup> Diese treten bereits beim Start der ersten Deutschen Islam Konferenz offen zutage, da die Konzeption der Einrichtung, ihre Problembeschreibung und Diskussionsbasis auf der Prämisse beruhen, dass in der BRD rund drei Millionen Muslime leben (Schäuble 2006e: 17). Wie die von der DIK im Jahr 2008 in Auftrag gegebene Untersuchung „Muslimisches Leben in Deutschland“ jedoch belegt, sind es zwischen 3,8 und 4,3 Millionen, und damit bis zu 30 Prozent mehr als ursprünglich bei der Ausarbeitung des Konferenzkonzepts angenommen.

Die von Seiten der schwarz-roten Bundesregierung festgelegten Diskursfelder und das Agenda-Setting der DIK lassen sich in einer übergeordneten Betrachtung in vier Bereiche einteilen und werden auf der folgenden Seite grafisch dargestellt. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Trennlinie zwischen den jeweiligen Themenfeldern oftmals unscharf ist und es aufgrund des Querschnittcharakters des Politikfeldes Integration immer wieder zu inhaltlichen Überschneidungen kommt.

#### *Darstellung 5-1: Agenda-Setting der Deutschen Islam Konferenz*



Quelle: Eigene Darstellung und Zusammenfassung basierend auf Lau 2006a: 18; Schäuble 2006a: 1, 2006d: 9; Stark/Fleischhauer 2006: 8; Bundestagsdrucksache 16/3758: 3; Plenarprotokoll 16/54: 5149; Busch/Goltz 2011: 29.

140 Die Beobachtung, dass die beteiligten staatlichen Vertreter und Institutionen durch die DIK-Arbeit Wissenslücken schließen sowie neue Informationen und Blickwinkel gewinnen können, wird in den Expertengesprächen immer wieder betont (Kolatz-Interview vom 14.09.2011).

Die konzeptionelle Ausrichtung und Diskursorientierung der ersten Deutschen Islam Konferenz hat für die dreijährige Arbeit, die Perzeption und Reichweite der DIK drei wichtige Konsequenzen. Zum Ersten gehört die Entwicklung konkreter Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation von Muslimen nicht zu ihrem primären Gegenstandsbereich. Vielmehr steht auf übergeordneter Ebene die Verpflichtung auf gemeinsame Grundsätze – und hier vor allem die allseitige Akzeptanz der Normen des deutschen Grundgesetzes – sowie eine institutionelle Annäherung zwischen Staat und Muslimen im konzeptionellen Zentrum der Konferenz. Obwohl sie zweitens von ihrer Natur eine gesprächs- und verhandlungsorientierte Einrichtung darstellt, handelt es sich bei ihr laut Schäuble keineswegs um eine „Schönwetterveranstaltung“, bei der allein freundschaftliche Erklärungen ausgetauscht werden (Lau 2007b: 1). Die Bundesregierung sieht in ihr vielmehr ein Forum, in dessen Rahmen die von staatlicher Seite identifizierten Probleme in einem strukturieren und mit Regeln versehenen Verfahren diskutiert werden sollen (Stark/Fleischhauer 2006: 85). Trotz ihrer Dialogzentriertheit ist sie ein erkennbar auf spezifische staatliche Ziele ausgerichtetes Policy-Instrument, dessen wesentlichen Grundzüge nicht von allen beteiligten Konferenzakteuren gemeinsam bestimmt, sondern asymmetrisch seitens der schwarz-roten Bundesregierung festgelegt werden.

Zum Dritten gehört die Gründung einer verfassten islamischen Repräsentationsinstanz nicht zu den unmittelbaren Zielen der ersten Deutschen Islam Konferenz, obwohl ihr Fehlen in den vergangenen Jahren stets als das größte Defizit mit Blick auf den Islam genannt worden ist. Zwar sollen die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Organisation von Religionsgemeinschaften Gegenstand des Dialogprozesses sein, weitergehende Schritte und Regelungen sind jedoch nicht vorgesehen. Als Begründung hierfür wird angeführt, dass der Staat mit Verweis auf das deutsche Religionsverfassungsrecht keine Vorgaben machen darf, „dass eine Religion nur durch eine einheitliche Repräsentanz gegenüber dem Staat“ auftreten darf (Bundestagsdrucksache 16/3758: 10). Das zugewiesene Handlungsmoment in dieser Frage liegt aus Sicht des deutschen Staates demnach bei den islamischen Verbänden, denen es nach dem Staatskirchenrecht selbst überlassen ist, in welcher Form sie sich strukturieren.

Die genannten Folgen führen im Zusammenspiel dazu, dass die Islam Konferenz durch ihre konzeptionelle Beschaffenheit vor allem symbolische und identifikative, jedoch kaum rechtlich verbindliche oder materielle Ergebnisse produzieren kann. Außer-

dem verfolgt sie durch die staatliche Prägung aller entscheidenden Konferenzmerkmale ein asymmetrisches Dialogverständnis.<sup>141</sup>

### 5.2.3 Aufbau, Konferenzorgane und zeitlicher Ablauf

Basierend auf ihrer Konzeption sollen die Themen und Problemstellungen der Islam Konferenz mit Hilfe eines formalisierten Diskussions- und Kommunikationsprozesses bearbeitet werden. Hierzu werden in die Struktur der DIK zwei Ebenen implementiert, denen jeweils spezifische Funktionen zukommen und an denen sich größtenteils unterschiedliche Akteure beteiligen. Das Plenum ist auf oberster Ebene angesiedelt und nimmt die Funktion eines Steuerungsgremiums ein. Es setzt sich aus 30 Mitgliedern zusammen, die jeweils zur Hälfte von Seiten des deutschen Staates und der Muslime gestellt werden (Rogall-Grothe 2010: 9).<sup>142</sup> Die zweite Ebene, die als Arbeitsplattform charakterisiert werden kann, besteht aus drei Arbeitsgruppen (AG) und einem beigeordneten Gesprächskreis (GK). In diesen Gremien finden in einem regelmäßigen Turnus und thematisch aufgeteilt die fachlichen Debatten und der eigentliche Verhandlungsprozess statt. In ihrem Rahmen sollen „gemeinsame Positionen, Empfehlungen und Lösungsvorschläge für ein gutes Miteinander“ erarbeitet werden (Deutsche Islam Konferenz 2010: 7). Der Teilnehmerkreis beschränkt sich im Gegensatz zum Plenum nicht nur auf Regierungsvertreter und Muslime, sondern umschließt auch Wissenschaftler und Personen aus der Integrationspraxis. Den Arbeitsgremien gehören mit über 100 Mitgliedern zudem rund drei Mal so viele Akteure an (ebd.: 69).

Bei der zweiten Ebene handelt es sich um die originäre Diskursebene der Konferenz, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt. Das Plenum hingegen, das während der Konferenzarbeit von 2006 bis 2009 vier Mal zusammentritt, hat in der Konzeption der DIK die Aufgabe, über die Vorschläge der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises zu debattieren. Zudem gibt es „Anregungen für die weitere Facharbeit und steuert so den Dialog zwischen Staat und Muslimen“ (Deutsche Islam Konferenz 2010: 7). Das Plenum tagt öffentlich und erfährt bei seinen Treffen ein hohes mediales Interesse. Mit Blick auf die Struktur der DIK übernimmt diese Ebene damit grundsätzlich eine zentrale Darstellungs- und Kommunikationsfunktion, indem sie den kontinuierlichen Dialog

---

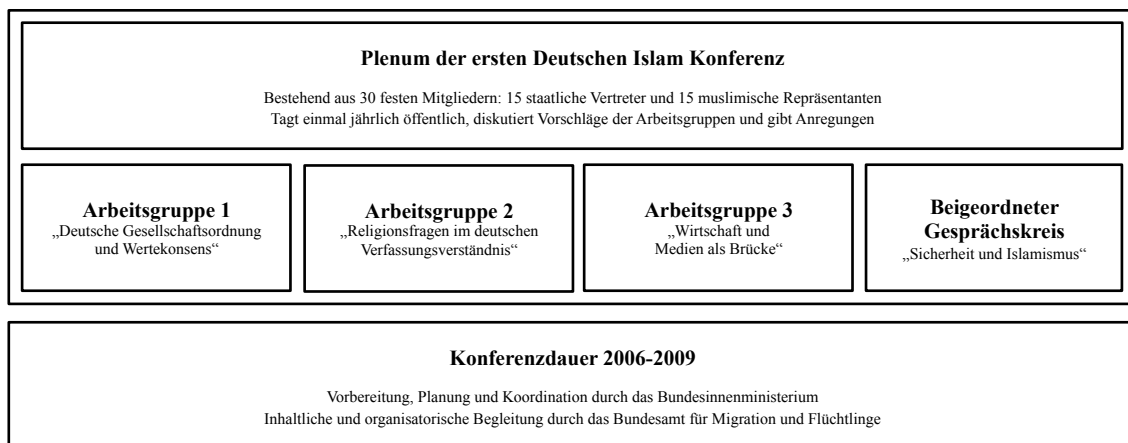
141 Für Amir-Moazami (2009) basiert das staatliche Dialogverständnis in der Islam Konferenz auf der Erwartung, „dass sich Muslime bestimmten Regeln und Normen fügen“ (ebd.: 203).

142 Die einzelnen Mitglieder des DIK-Plenums werden im Kapitel 5.3 näher vorgestellt.

zwischen staatlichen und muslimischen Repräsentanten öffentlich macht und dessen Ergebnisse nach Außen transportiert.

Der gemeinsame Austauschprozess ist auf eine Dauer von drei Jahren und damit bis zum regulären Ende der 16. Legislaturperiode des Bundestags angelegt. Das Plenum trifft sich am 26. September 2006 zu seiner konstituierenden Sitzung und kommt zum vierten Mal am 25. Juni 2009 zusammen.<sup>143</sup> Bei der Auftaktveranstaltung, die im Berliner Schloss Charlottenburg stattfindet, wird neben der Vorstellung der Konferenzziele auch der zukünftige Arbeitsablauf der Einrichtung in Form einer gemeinsamen Geschäftsordnung konkretisiert (Bundesministerium des Innern 2007: 3f.).<sup>144</sup> Neben dem Arbeitsprogramm regelt die Geschäftsordnung zugleich verfahrensrechtliche Fragen (Hermani 2010: 62). Bei der Konstituierung der Konferenz wird ebenfalls festgelegt, dass die konkrete inhaltliche Auseinandersetzung in den Arbeitsgremien in einem zeitlich kürzeren Rhythmus von zwei bis drei Monaten stattfinden soll (Rogall-Grothe 2010: 10). Wenngleich die DIK-Koordinierung beim Innenministerium liegt, wird sie organisatorisch und inhaltlich vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge begleitet (Ilek 2006: 17). Der Nürnberger Behörde fällt damit in der Praxis eine wichtige administrative Rolle zu, da im BAMF nicht nur die Geschäftsstelle der DIK untergebracht ist, sondern dort auch ein Großteil der AG- und GK-Sitzungen stattfinden.

#### *Darstellung 5-2: Aufbau, Organe und zeitlicher Ablauf der DIK*



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Ilek 2006: 14; Deutsche Islam Konferenz 2010: 7ff.; Hermani 2010: 42ff.; Rogall-Grothe 2010: 10.

<sup>143</sup> Die zweite Plenarsitzung findet am 02. Mai 2007 und das dritte Treffen am 13. März 2008 statt.

<sup>144</sup> Nach schriftlicher Auskunft des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge vom 16. April 2011 handelt es sich bei dieser nicht um eine Geschäftsordnung im eigentlichen Sinne, sondern eher um eine Art Arbeitsprogrammsskizzierung. Daher liegt sie nicht in ausformulierter Fassung vor. Hermani (2010) spricht dagegen stets von einer gemeinsamen Geschäftsordnung der ersten Deutschen Islam Konferenz (ebd.: 62).

### **5.3 Akteure und Akteurgruppen: Zusammensetzung der Konferenz**

Im Mittelpunkt von Interaktionsprozessen stehen – wie zuvor im analytischen Rahmen herausgearbeitet – individuelle Akteure und die sich aus ihnen bildenden Akteurgruppen (komplexe Akteure) sowie deren Handlungsorientierungen. Diese Interaktionsvorstellung bildet auch die Grundlage für die im Rahmen der ersten Islam Konferenz stattfindende Dialogarbeit. Ihre konkrete Zusammensetzung und Teilnehmercharakteristika sind folglich ein determinierender Faktor für die Erklärung und Analyse der Konferenzergebnisse und ihrer Reichweite. Aus diesem Grund sollen nun die an der DIK beteiligten Personen, Verbände und Institutionen eingehender betrachtet und deren Handlungsorientierungen bestimmt werden. Der Fokus liegt in diesem Kontext auf den 30 Mitgliedern des Plenums, das nicht nur die zentrale Steuerungsplattform der Institution darstellt, sondern in dessen Rahmen die Akteure stets öffentlich interagieren. Die Vorstellung der Konferenzteilnehmer erfolgt gegliedert und beginnt mit einer Betrachtung der staatlichen DIK-Mitglieder. Im Anschluss wird zunächst der grundlegenden Frage nachgegangen, wer für die Muslime in der Islam Konferenz sprechen darf, bevor abschließend die fünf islamischen Verbände und die zehn Einzelpersonen in den Mittelpunkt rücken. Die muslimischen Verbandsteilnehmer werden im Vergleich zu den staatlichen Akteuren in diesem Zusammenhang eingehender behandelt, da für sie ein geringeres Maß an öffentlich verfügbaren Informationen vorliegt.

#### **5.3.1 Staatliche Vertreter aus Bund, Ländern und Kommunen**

Die deutsche Regierungsseite entsendet insgesamt 15 Mitglieder ins Plenum der Islam Konferenz und stellt damit die Hälfte der Gesamtkonferenzteilnehmer. Unter ihnen befinden sich acht Vertreter der Bundesregierung und vier der Landesexekutiven sowie drei Repräsentanten, die von den kommunalen Spitzenverbänden benannt werden. Die Gruppe der staatlichen Akteure wird nun in groben Zügen vorgestellt und eine Identifizierung ihrer wesentlichen Handlungsorientierungen und -logiken vorgenommen. Diesem Schritt folgen eine Bewertung und Einordnung der staatlichen Mitgliederauswahl.

##### **5.3.1.1 Beteiligte Bundesministerien und zentrale Regierungsakteure**

An der ersten Deutschen Islam Konferenz sind verschiedene Bundesministerien beteiligt, die für die Integrationspolitik im Allgemeinen oder für Teilaspekte des Querschnittsthemas inhaltlich zuständig sind: Die politische Zuständigkeit und Leitung der

DIK liegt beim Bundesinnenministerium, das seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes auf Bundesebene für das Thema Integration federführend zuständig ist. Daneben entsenden auch die Bundesministerien für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, für Justiz sowie für Arbeit und Soziales jeweils einen Vertreter in die Dialogeinrichtung. Das Bundeskanzleramt als Regierungsschnittstelle sowie die dort angesiedelte Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration und der Beauftragte für Kultur und Medien komplettieren die staatliche Verhandlungsdelegation (Bundesministerium des Innern 2008a: 1).

Bei den Vertretern der beteiligten Einrichtungen handelt es sich um eine feste Gruppengröße, jedoch nicht um eine gleichbleibende Personenzusammensetzung. Während der dreijährigen Konferenzdauer nehmen, wie die Auflistung der staatlichen Teilnehmer in Kapitel 5.3.1.3 zusammenfassend darstellt, aufgrund von personellen Veränderungen und aus Vertretungsanlässen in der Summe dreißig Einzelpersonen am DIK-Plenum teil.<sup>145</sup> Darüber hinaus verfügen sie jeweils über ein unterschiedlich hohes Maß an politischen Entscheidungskompetenzen.<sup>146</sup> So gehören der Konferenz neben Bundesministern und (parlamentarischen) Staatssekretären nachgeordnet auch Abteilungs- und Gruppenleiter der involvierten Bundesministerien an (ebd., 2008b, 2008c, 2009b). Die Mischung aus Mitgliedern der Bundesregierung einerseits und Experten aus den Verwaltungen auf der anderen Seite ermöglicht eine enge politische und thematische Verzahnung der Konferenz mit den beteiligten Bundesministerien sowie einen kontinuierlichen Informationsaustausch. Beide Institutionalisierungs-Aspekte sind bei einem langfristig angelegten Dialogprozess von besonderer Bedeutung, da politische Akteure wechseln und sich inhaltliche Zuständigkeiten – etwa im Rahmen einer Kabinetts- oder Koalitionsumbildung – verändern können. Durch die Einbeziehung von acht Bundeseinrichtungen wird der Dialog insgesamt auf eine breite exekutiv-administrative Grundlage gestellt.

Losgelöst von diesem sehr auf Institutionen fokussierten Blickwinkel, spielen im Konferenzverlauf gleichwohl bestimmte Einzelakteure eine hervorgehobene Rolle. Darunter fallen insbesondere die teilnehmenden Minister Wolfgang Schäuble (Innen) und

---

145 Die vergleichsweise hohe personelle Fluktuation auf staatlicher Seite im DIK-Plenum, vor allem aber in den Arbeitsgremien, wird von muslimischen Vertretern bisweilen kritisch angemerkt. So bemerkt der Vorsitzende des Islamrates, dass es aufgrund fehlender Teilnehmerlisten bisweilen schwierig ist, die staatlichen Verhandlungspartner einzuordnen bzw. diese für die teilnehmenden Muslime oftmals unbekannt sind (IRD-Interview vom 04.08.2011).

146 Die Gruppen- und Abteilungsleiter nehmen einschränkend zumeist nicht mehr als ein bis zwei Mal am Plenum der DIK teil und vertreten in diesen Fällen hauptsächlich den zuständigen Staatssekretär bzw. Fachminister.

Brigitte Zypries (Justiz) sowie die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Staatsministerin Maria Böhmer. Als Mitglieder des Bundeskabinetts gestalten sie nicht nur die inhaltlichen Leitlinien der Bundesregierung mit, sondern verfügen auch aufgrund ihrer Leitungsfunktion über entsprechende politische Gestaltungsmöglichkeiten und besitzen von Amts wegen eine hohe mediale Attraktivität. In der Gesamtbetrachtung stellen Minister Schäuble und das Bundesinnenministerium – auch in Abgrenzung zu Zypries und Böhmer – aufgrund ihrer inhaltlichen Federführung und Leitungsfunktion in der dreijährigen Konferenzarbeit den prägendsten bundesstaatlichen Akteur im Verhandlungsprozess mit den muslimischen Vertretern dar. Diese Rollenzuschreibung wird auch immer wieder in den durchgeführten Experteninterviews bestätigt, indem die befragten DIK-Teilnehmer Schäuble eine zentrale politische Führungs- und Vermittlungsfunktion zuschreiben.<sup>147</sup>

### **5.3.1.2 Ländervertreter und kommunale Spitzenverbände**

Neben den acht Vertretern der Bundesregierung werden weitere sieben staatliche Konferenzmitglieder an der DIK beteiligt, die die Interessen und Perspektiven der Länder und Kommunen in den Gesprächsprozess einbringen. Angesichts dieser Tatsache finden alle für die rechtliche und praktische Integrationspolitik bedeutenden Staatsebenen bei der Zusammensetzung des Dialoggremiums eine Berücksichtigung und können sich unmittelbar in den Konferenzdiskurs einbringen.

Von Seiten der Länder, die insgesamt vier Personen benennen können, werden jeweils zwei Landesminister der Ressorts Bildung und Inneres von den zuständigen Kultusminister- und Innenministerkonferenzen benannt. Da es sich bei diesen Politikfeldern um originäre Länderkompetenzbereiche handelt, auf die der Bund keine direkte Einflussnahme hat, ist die Berücksichtigung der Landeskultusminister mit Blick auf die Defizite von Muslimen im Bildungssektor als besonders zielführend einzustufen (vgl. Kapitel 3.4.1). Die Einbeziehung der Innenminister der Länder in die Gespräche unterstreicht außerdem abermals die große Relevanz und den Einfluss der Sicherheitsthematik auf die Einrichtung. Der gewählte Auswahlsschlüssel bezieht ferner den Umstand ein, dass die Integrationsdebatte im Vorfeld und zu Beginn der Islam Konferenz besonders stark von sicherheits- und religionspolitischen Themen dominiert wird. Dieser Diskurs-

---

<sup>147</sup> Auswertungskategorie 5 beschäftigt sich eigens mit der Rolle und Funktion von Bundesinnenminister Schäuble in der ersten Islam Konferenz. Die entsprechende Darstellung findet sich im Anhang.

entwicklung folgt insgesamt auch die Zusammensetzung der DIK.<sup>148</sup> Die Auswahl der Länderteilnehmer folgt unterdessen nicht ausschließlich nach Ressort- und Zuständigkeits Gesichtspunkten, sondern orientiert sich auch an dem Kriterium der Parteizugehörigkeit bzw. Regierungszusammensetzung in den Bundesländern. So benennen die Kultusminister- und Innenministerkonferenzen je einen Vertreter der so genannten „A-Länder“, damit werden die SPD-geführten Bundesländer beschrieben, und einen Vertreter der so genannten „B-Länder“, die von CDU/CSU-geführten Koalitionen regiert werden (Bundesministerium des Innern 2008c: 1; Körting-Interview vom 10.08.2011).

In Erweiterung zu den DIK-Mitgliedern des Bundes und der Länder werden vom Bundesinnenministerium auch Repräsentanten der Städte und Kommunen in die erste Islam Konferenz berufen. Bei den drei Akteuren handelt es sich um Funktionsträger des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Städtetages (Bundesministerium des Innern 2008a: 1). Da die Kommunen eine strategische Schlüsselebene bei Integrationsprogrammen und -maßnahmen darstellen, ist ihre Einbindung in den Dialogprozess mit der muslimischen Gemeinschaft auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips als folgerichtig anzusehen (Bade 2007b: 54). Im Vergleich zur Integrationspolitik vor 2005 erfahren die Städte und Kommunen nicht zuletzt durch ihre direkte Beteiligung an der DIK einen sichtbaren Bedeutungszuwachs.

### **5.3.1.3 Handlungsorientierungen und Liste aller staatlichen Teilnehmer**

Für die Bestimmung der Handlungsorientierungen der staatlichen Konferenzteilnehmer können – unter Einbeziehung der in den Kapiteln 4.2, 5.1 und 5.2 gewonnenen Informationen aus dem institutionellen Kontext der ersten Deutschen Islam Konferenz – drei zentrale Einflussfaktoren festgestellt werden.

Durch die ausschließliche Einbeziehung von Regierungsvertretern aus Bund und Ländern sowie der kommunalen Spitzenverbände werden die Handlungsorientierungen der staatlichen 15 DIK-Mitglieder maßgeblich von den Interessen der Exekutive geprägt, von der sie entsendet werden. Während die involvierten Bundesministerien eine starke nationale Perspektive einbringen und das gesamte Bundesgebiet im Blick haben, fokussieren die Ländervertreter kleinere geografische Einheiten und beziehen intensiver

---

148 Die deutsche Islam- und Integrationsdebatte nach dem 11. September 2011 wird zunächst intensiv mit dem Sicherheitsdiskurs verknüpft und unter Beteiligung vieler Sicherheitspolitiker geführt (vgl. Kapitel 3.3; Halm 2010b: 304ff.). Vor diesem Hintergrund ist es nicht weiter auffällig, dass die bekanntesten Ländervertreter in der DIK mit Günther Beckstein aus Bayern, Ehrhart Körting aus Berlin und Volker Bouffier aus Hessen alleamt Landesinnenminister bzw. Innensenatoren sind.



landesspezifische Eigenheiten und Merkmale ein.<sup>149</sup> Die kommunalen Repräsentanten vertreten ergänzend eher regionale und damit stärker praxisorientierte Sichtweisen im Dialogprozess und sind im Vergleich zu Bund und Ländern diejenigen, denen eine hohe Praktikabilität möglicher Konferenzergebnisse am wichtigsten ist. Die Vertreter der Länder und Kommunen verfügen gegenüber dem Bund außerdem über größere Erfahrung, da sie bereits vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 für das Feld Integration zuständig sind und sich in einigen Ländern bereits Gesprächskreise zwischen Staat und Muslimen etabliert haben (Körting-Interview vom 10.08.2011). Da es sich bei allen 15 Plenarmitgliedern um Vertreter von Exekutivorganen handelt, sind ihre Handlungsorientierungen ferner von einer Regierungsperspektive durchdrungen. Im Mittelpunkt ihres Handelns steht die Implementierung von Policies und nicht deren parlamentarische Beratung und Verabschiedung. Zwar sind eine Reihe der teilnehmenden Landes- und Bundesminister auch Abgeordnete der jeweiligen Parlamente, dennoch handeln sie im Kontext der ersten Deutschen Islam Konferenz als Regierungsakteure und vertreten damit überwiegend die Interessen der ausführenden Staatsgewalt.<sup>150</sup>

Neben der exekutiven Durchdringung spielen des Weiteren parteipolitische Aspekte eine wichtige Rolle. Diese Feststellung gilt in zweierlei Hinsicht. Zum einen sind die Handlungsorientierungen aller staatlichen DIK-Mitglieder ausschließlich von der programmatischen und ideologischen Ausrichtung der an der Großen Koalition beteiligten Parteien gekennzeichnet. So gehören sowohl die Vertreter des Bundes als auch die der Länder entweder den Unionsparteien CDU/CSU oder der SPD an. Aus diesem Grund werden die drei im Deutschen Bundestag vertretenen Oppositionsparteien – FDP, Bündnis90/Die Grünen und Die Linke – in keiner Form am Projekt Islam Konferenz beteiligt. Entsprechend finden sich ihre Sichtweisen und inhaltlichen Vorstellungen zum Themenkomplex Integration und Islam nicht in den Handlungsorientierungen der staatlichen Konferenzteilnehmer wieder.

Als dritter maßgeblicher Einflussfaktor können Ressortinteressen identifiziert werden. Die staatlichen DIK-Mitglieder handeln nicht nur aus Regierungsperspektive und unter Bezugnahme auf ihre Parteizugehörigkeit, sondern auch aus ihrer Regierungsfunktion heraus. Für den Bund nehmen acht unterschiedliche Ministerien und Bundes-

---

149 So macht es prinzipiell einen Unterschied für die Problemwahrnehmung, ob ein staatliches Mitglied der Deutschen Islam Konferenz etwa aus Nordrhein-Westfalen und Berlin stammt, wo der Anteil von Muslimen überdurchschnittlich ist, oder aus meinem Bundesland kommt, in dem vergleichsweise wenige Muslime leben.

150 Als weiteres Indiz für die Exekutiv-Durchdringung der DIK kann die Beobachtung angeführt werden, dass die jeweilige Parlamentszugehörigkeit der teilnehmenden Minister nicht einmal auf den Anwesenheitslisten des Plenums vermerkt wird.

behörden an der DIK teil, für die Länder sind es jeweils zwei Vertreter der Innenminister- und Kultusministerkonferenz. Mit Blick auf die kommunalen Vertreter ist ergänzend festzuhalten, dass diese – je nach Spitzenverband – ihr Handeln stärker an den Belangen der Städte oder der Landkreise ausrichten. In der Summe ergibt sich auf staatlicher Seite kein vollkommen homogener Block, sondern vielmehr eine Akteurguppe, die differenzierte staatsorganisatorische, politische wie inhaltliche Handlungsorientierungen und -logiken vorweist. Davon losgelöst kann den staatlichen Akteuren jedoch insgesamt eine Gesamtzielorientierung unterstellt werden, die eine Intensivierung des Dialogs mit den Muslimen, deren bessere Eingliederung in die deutsche Gesellschaft sowie sicherheitspolitische Gesichtspunkte beinhaltet.<sup>151</sup>

Eine Auflistung aller staatlichen Plenarmitglieder, geordnet nach Staatsebene und Teilnahmehäufigkeit, wird nachfolgend aufgeführt.

---

151 Diese grundsätzliche Ziel- und Handlungsorientierung stimmt weitgehend auch mit den wichtigsten, von Rosenow (2010) identifizierten Erwartungen der schwarz-roten Bundesregierung gegenüber islamischen Verbänden überein. Zu ihnen zählen unter anderem Gesetzestreue, Einsatz gegen Parallelgesellschaften, Ablehnung von Terrorismus, Förderung von Integration, Anpassung an die deutsche Kultur, Verbesserung des verbandlichen Organisationsgrades und Bereitschaft zur Kooperation mit dem deutschen Staat (ebd.: 172).

*Darstellung 5-3: Liste aller staatlichen Teilnehmer bei den Plenartreffen*

Staatliche Ebene	Teilnahme an Plenum	Name	Institution	Funktion	Partei
Bund	1, 2, 3, 4	Dr. Wolfgang Schäuble	Bundesinnenministerium	Bundesinnenminister, Leiter der DIK	CDU
Bund	1, 2, 3, 4	Dr. Maria Böhmer	Integrationsbeauftragte der Bundesregierung	Staatsministerin im Kanzleramt	CDU
Bund	1, 2, 3	Brigitte Zypries	Bundesjustizministerium	Bundesjustizministerin	SPD
Bund	1, 2, 3	Dr. Ulrich Roppel	Bundeskanzleramt	Abteilungsleiter 3	
Bund	1, 4	Malte Ristau-Winkler	Bundesfamilienministerium	Abteilungsleiter 2	
Bund	3, 4	Ingeborg Berggreen-Merkel	Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	Abteilungsleiterin	
Bund	1, 3	Georg Boomgaarden	Auswärtiges Amt	Staatssekretär	
Bund	1, 2	Heinrich Tiemann	Bundesarbeitsministerium	Staatssekretär	
Bund	1, 2	Prof. Dr. Hermann Schäfer	Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	Abteilungsleiter Kultur und Medien	
Bund	3	Franz-Josef Lersch-Mense	Bundesarbeitsministerium	Staatssekretär	
Bund	3	Dr. Hermann Kues	Bundesfamilienministerium	Parlamentarischer Staatssekretär	CDU
Bund	4	Dr. Peter Ammon	Auswärtiges Amt	Staatssekretär	
Bund	4	Dr. Volkmar Giesler	Bundesjustizministerium	Abteilungsleiter IV	
Bund	4	Dr. Matthias Haß	Bundeskanzleramt	Gruppenleiter 33	
Bund	4	Dr. Günther Horzetzky	Bundesarbeitsministerium	Staatssekretär	
Länder	1, 2, 3	Ute Erdsiek-Rave	Kultusminister-Konferenz	Landesministerin SH	SPD
Länder	1, 2, 3	Dr. Ehrhart Körting	Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin	Innensenator Berlin	SPD
Länder	3, 4	Volker Bouffier	Innenministerkonferenz	Innenminister Hessen	CDU
Länder	1, 2	Siegfried Schneider	Kultusminister-Konferenz	Staatsminister Bayern	CSU
Länder	3	Annegret Kramp-Karrenbauer	Kultusminister-Konferenz	Bildungsministerin Saarland	CDU
Länder	4	Ulrich Mäurer	Innenministerkonferenz	Innensenator Bremen	SPD
Länder	4	Henry Tesch	Kultusminister-Konferenz	Bildungsminister MV	CDU
Länder	1	Dr. Günther Beckstein	Innenministerium Bayern	Staatsminister des Inneren	CSU
Kommune	1, 2, 3, 4	Dr. Stephan Articus	Deutscher Städtetag	Hauptgeschäftsführer	
Kommune	1, 2, 3, 4	Dr. Hans-Peter Röther	Deutscher Landkreistag	Mitglied im Landkreistag	
Kommune	1, 2	Roland Schäfer	Deutscher Städte- und Gemeindebund	Präsident, Bürgermeister	
Kommune	3	Christian Schramm	Deutscher Städte- und Gemeindebund	Präsident, Oberbürgermeister	
Kommune	3	Dr. Kay Ruge	Deutscher Landkreistag	Beigeordneter	
Kommune	4	Uwe Lübking	Deutscher Städte- und Gemeindebund	Beigeordneter des Präsidenten	
<b>Summe der staatlichen Konferenzteilnehmer in den Jahren 2006-2009: 30</b>					

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Bundesministerium des Innern 2008a, 2008b, 2008c, 2009b. Beim zweiten Plenartreffen nehmen nur 13 staatliche Vertreter teil, beim vierten Plenum sind es 14. Geordnet nach Staatsebene und Teilnahmehäufigkeit.

### 5.3.2 Repräsentation der Muslime in der Islam Konferenz – Auswahlkriterien

Ein qualifizierter Dialog zwischen deutschem Staat und der muslimischen Gemeinschaft setzt legitimierte Gesprächs- und Verhandlungspartner auf beiden Seiten voraus. Für den deutschen Staat nehmen diese Funktion wie zuvor dargelegt Regierungsvertreter aus Bund und Ländern sowie kommunale Spitzenverbände wahr. Auf muslimischer Seite sind diese „natürlichen“ Ansprechpartner durch die fehlende Anerkennung von religiösen islamischen Organisationen als Religionsgemeinschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht vorhanden. Das Problem betrifft vor allem die Bundesebene, während sich in den Ländern immerhin schon erste „runde Tische“ und landesweite Zusammenschlüsse muslimischer Vereine und Moscheegemeinden wie bspw. die Islamische Religionsgemeinschaft Hessen, das Islamforum in Berlin oder die Schura-Vereinigungen in Niedersachsen und Hamburg etabliert haben (Mohagheghi 2004: 35; Rosenow/Kortmann 2011: 66f.; Körting-Interview vom 11.08.2009). National fehlt es bis zum Beginn der ersten Deutschen Islam Konferenz hingegen an einer übergeordneten muslimischen Repräsentationsinstanz und somit an einem entsprechenden Dialogpartner und sozialen Adresse.

Vor diesem Hintergrund müssen für die DIK in einem Verfahren eigens Vertreter der muslimischen Gemeinschaft ausgewählt und benannt werden, was die Bundesregierung in Bezug auf die in Kapitel 3.1 herausgestellte Vielseitigkeit der deutschen Muslime und Heterogenität ihrer Verbandslandschaft vor die Herausforderung stellt, entsprechend adäquate Auswahlkriterien zu formulieren. Wenngleich diese im Vorfeld der Konferenz nicht im Detail vom Bundesinnenministerium öffentlich dargelegt werden, nehmen bei genauer Betrachtung die Kriterien Mitgliederstärke, religiöse Ausrichtung und Repräsentativität im Auswahlprozess eine ausschlaggebende Rolle ein (Plenarprotokoll 16/54: 5150).<sup>152</sup> Demnach werden von der schwarz-roten Bundesregierung grundsätzlich die muslimischen Dachverbände mit religiöser Prägung als mögliche DIK-Teilnehmer in eine engere Auswahl gezogen, denen sich möglichst viele islamische Moscheegemeinden und Vereine angeschlossen haben (ebd.). Entsprechend sollen die muslimischen Vertreter in der Islam Konferenz eine möglichst hohe Repräsentativität vorweisen. Da die islamischen Verbände in der BRD nach Auffassung der

---

152 Die fehlende Transparenz bei den Auswahlkriterien der DIK-Mitglieder führt unter anderem dazu, dass selbst Einzelteilnehmer oftmals nicht exakt benennen können, warum gerade sie in die Einrichtung berufen worden sind (Mohammed-Interview vom 10.08.2011; Nakschbandi-Interview vom 13.08.2011; Djafari-Interview vom 29.08.2011). In Teilen ging die Initiative zur Konferenzteilnahme auch von den Verbänden selbst aus (Islamrat-Interview vom 04.08.2011; Kolat-Interview vom 14.09.2011).

Bundesregierung nur 15 bis 20 Prozent, unter Einbeziehung ihrer regelmäßigen Moscheebesucher bis zu einem Drittel der in Deutschland lebenden Muslime, vertreten, werden ergänzend ebenfalls nicht-organisierte Muslime in Form von Einzelmitgliedern zur DIK eingeladen.<sup>153</sup> Sie sollen aus Sicht der schwarz-roten Koalition nicht nur dabei helfen, „die verschiedensten Facetten der muslimischen Lebenswirklichkeit in unserem Lande“ zu repräsentieren, sondern auch den Vertretungs- und folglich den Wirkungskreis der neuen Dialogeinrichtung weiter vergrößern (ebd.). Die vom Bundesinnenministerium zu Grunde gelegten Auswahlkriterien werden im Vorfeld der ersten Islam Konferenz vor allem von Verbandsseite kritisiert. So plädiert der Vorsitzende des Islamrates, Ali Kizilkaya, dafür, ausschließlich islamische Organisationen und keine Einzelpersonen in die DIK einzubeziehen. Als Begründung für diese Forderung führen die Verbände unter anderem das Religionsverfassungsrecht an, für das religiöse Gemeinschaften und nicht Einzelpersonen die entscheidenden Akteure sind (Islamrat-Interview vom 04.08.2011; ZMD-Interview 21.09.2011).

Losgelöst von diesem Einwand lassen sich bei präziser Betrachtung durchaus eine Reihe von Ambivalenzen und konzeptionellen Widersprüchen bei den angewendeten Selektionskriterien identifizieren. Die Orientierung an der Mitgliederstärke ist insgesamt naheliegend und hat nur dahingehend Schwächen, dass es sich bei den größten Dach- und Spitzenverbänden in Deutschland vornehmlich um türkisch-sunnitische Organisationen handelt (vgl. Kapitel 3.1.4). Die starke Fokussierung auf religiöse Vereinigungen ist für die Zusammensetzung einer Islam Konferenz ebenfalls nicht ungewöhnlich, obwohl dieses Kriterium in einem Spannungsfeld zum Faktor Mitgliedsstärke stehen kann. Im Fall der Türkischen Gemeinde in Deutschland (TGM), die eine der größten türkischen Migrantenorganisationen in Deutschland ist, führt die ausschließliche Konzentration auf Verbände mit religiöser Prägung dazu, dass die säkulare TGD als Verbandsteilnehmer ausscheidet. Ihr Bundesvorsitzender wird zwar als Einzelmitglied benannt und die Organisation damit in die DIK eingebunden, das dahinter stehende Grundproblem bleibt von dieser Lösung aber unberührt.<sup>154</sup>

Die Aufteilung der muslimischen Teilnehmerseite in zwei Gruppen mit dem Ziel, die Repräsentativität der Konferenz zu erhöhen, birgt ebenfalls inhaltliche und argu-

---

153 Die von Innenminister Schäuble genannten Zahlen zum Vertretungsgrad der islamischen Organisationen werden durch die MLD-Studie weitestgehend bestätigt. Demnach sind es vor allem die DITIB und die Alevitische Gemeinde, die mit 16 bzw. 19 Prozent die höchsten Vertretungsansprüche vorweisen können (Haug/Müssig/Stichs 2009: 17f.).

154 Zu den Zielen und Aufgabenbereichen der TG siehe Kortmann 2011: 93f.; 110ff.

mentative Schwächen. Zumindest kann die Bundesregierung im Mitgliederauswahlprozess nicht plausibel darlegen, inwiefern sich der Vertretungsgrad durch die Benennung von zehn Einzelteilnehmern erhöhen lässt. Zwar erhält die Einrichtung aufgrund des beruflichen Kontextes der eingeladenen Personen zusätzliches Expertenwissen aus der Wirtschaft, den Medien und der Integrationspraxis und wird damit prinzipiell aufgewertet. Folgt man aber der Argumentation der Regierung, so erhöhen die Einzelmitglieder den Repräsentationsgrad der DIK aber faktisch nur um weitere zehn Personen, da jeder von ihnen nur für sich sprechen kann. Daneben weist die Mitgliederauswahl auch inhaltliche Defizite auf. Die Islam Konferenz ist von ihrer Natur her eine religionspolitische Dialogeinrichtung. Warum diese zu einem Drittel mit so genannten „Kulturmuslimen“ besetzt wird, ist in Bezug auf das von der Bundesregierung vorgenommene Agenda-Setting nur in Teilen nachvollziehbar.<sup>155</sup> In Anlehnung an Lemmen (2000) sind die islamisch-religiösen Verbände gerade für die Vertretung sowie die Formulierung von religionspolitischen Interessen legitime Ansprechpartner. Die „schweigende Minderheit“ der Muslime kann demnach nicht pauschal herangezogen werden, um muslimischen Organisationen eine tragende Rolle bei der staatlich geleiteten Regelung islamischer Glaubensfragen abzusprechen, zumal es im Hinblick auf Religionsfreiheit keinen Zwang gibt, seine eigenen religiösen Interessen aktiv zu bekunden (ebd.: 77; Chbib 2010: 30). In einer Gesamtbetrachtung wäre es somit notwendig gewesen, eine Reihe weiterer Selektionsmerkmale und Argumente zu benennen oder die Mitgliederauswahl konsequent an den eigenen Auswahlkriterien auszurichten.<sup>156</sup>

### 5.3.3 Verbände als Vertreter des organisierten Islams in Deutschland

Die erste Deutsche Islam Konferenz setzt sich auf muslimischer Seite wie ausgeführt aus zwei verschiedenen Akteurgruppen zusammen. Ihre Betrachtung erfolgt vor diesem Hintergrund in separaten Schritten. Zunächst werden die fünf islamischen Verbände als Vertreter des organisierten Islams im Detail vorgestellt. Ihre Betrachtung orientiert sich entlang der in Kapitel 3.1.4 entwickelten Kategorisierung nach primärem Vereinszweck, ideologischer Ausrichtung und Zielen. Die gewonnenen Informationen bilden im Anschluss die Grundlage für die Bestimmung der wesentlichen Ziele und Handlungsorien-

155 Gegen diese Argumentationslinie ist weiterhin einzuwenden, dass der deutsche Staat den Dialog auf Länderebene ausschließlich mit Vertretern von islamischen Organisationen und türkischen Migrantenverbänden, jedoch nicht mit Einzelpersonen führt (Chbib 2010: 30).

156 Ergänzende Argumente für eine Teilnehmerdiversifizierung sind, dass nur durch eine breit gefächerte Zusammensetzung der innerislamische Dialog vorangetrieben wird und die Einbeziehung von wirtschaftlich und gesellschaftlich erfolgreichen Personen Vorbildfunktion hat.

tierungen, die die DITIB, VIKZ, AABF sowie der Islamrat und der Zentralrat der Muslime in ihrer Interaktion im Rahmen der ersten Deutschen Islam Konferenz verfolgen.

### **5.3.3.1 Religiös-orientierte Dachorganisationen: DITIB, VIKZ und AABF**

Die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion ist mit 896 Mitgliedsgemeinden nicht nur der größte Verbandsvertreter in der ersten Islam Konferenz, sondern nach eigenen Angaben damit auch die mitgliederstärkste Migrantenorganisation in der Bundesrepublik Deutschland (DITIB 2010a: 1). Mit schätzungsweise 130 000 bis 150 000 Mitgliedern gilt sie als derjenige Verband, der flächenmäßig am breitesten vertreten ist und dem in Abgrenzung zu anderen Organisationen auch Moscheen in kleinen Städten und Mittelzentren angehören (Schmitt 2003: 4; Jessen 2006: 21).

Als Dachverband sind die ihr angeschlossenen lokalen Gemeinden rechtlich und wirtschaftlich eigenständige Vereine. Sie vertreten jedoch die gleichen Prinzipien und satzungsgemäßen Zwecke des DITIB-Dachverbandes und erkennen diesen als ihr bundesweites Repräsentationsorgan an (ebd.).<sup>157</sup> In Bezugnahme auf die Grundsätze der DITIB verfolgt die gesamte Organisation nach eigenen Angaben nur Ziele, die mit dem deutschen Grundgesetz im Einklang stehen (DITIB 2010b: 1). Neben dieser recht allgemeingültigen Positionierung lassen sich als Vereinszweck und zentrale Arbeitsschwerpunkte der Vereinigung vor allem religiöse und nachgeordnet kulturell-soziale Dienstleistungen identifizieren. Unter diese fallen die Förderung und Verrichtung der religiösen Dienste, die Errichtung und Erhaltung von Gebetsstätten und Moscheen, Beratung und Hilfestellungen bei Wallfahrten, aber auch die Intensivierung des interreligiösen Dialoges sowie soziale Betreuung, Seelsorge und Beratung der Gemeindemitglieder, Sprachförderung und die Koordinierung und Förderung der Integrationsarbeit in den Gemeinden (DITIB 2010c: 1). Rosenow/Kortmann (2011) stellen diesbezüglich heraus, dass sich die DITIB selbst auch als eine Art Wohlfahrtsverband, ähnlich wie die katholische Caritas, sieht. Der Anspruch, eine Religionsgemeinschaft sein zu wollen – der in der Verbandssatzung zunächst keine ausdrückliche Erwähnung findet –, bleibt trotz der sozialen Ausrichtung der DITIB davon unberührt (ebd.: 56).

Losgelöst von diesen auf den lokalen Kontext konzentrierten Tätigkeitsschwerpunkten sieht sich der im Jahr 1984 gegründete DITIB-Dachverband als laizistischer

---

157 Der DITIB-Bundesverband verfügt durch entsprechende Passagen in den lokalen Vereinssatzungen über weitgehende Mitwirkungs- und Aufsichtskompetenzen, auf die er, wie Lemmen (2002) herausstellt, immer wieder zurückgreift (ebd.: 36).

„Wächter“ gegenüber anderen islamischen Vereinigungen, indem er die Bewahrung der Religion und kulturellen Traditionen der in Deutschland lebenden türkischen Staatsbürger als ein weiteres wichtiges Ziel formuliert. Gemeint ist damit, dass dem Einfluss islamistischer Verbände, die etwa die Einführung des islamischen Rechts in der Türkei anstreben, entgegen gewirkt werden soll (Schmitt 2003: 4). Vor diesem Hintergrund wird nicht nur die Zielgruppe der Organisation klar umrissen, die in der BRD lebenden Türken, sondern auch die politische Funktion der DITIB verdeutlicht, in dem sie türkische Muslime von der Mitgliedschaft in politisch ausgerichteten Vereinen abhalten und ihnen ein religiöses Angebot bieten soll, das dem Islamverständnis der türkischen Republik entspricht (Jessen 2006: 21).<sup>158</sup> Wenngleich diese Aufgabe vor allem in der Gründungszeit der Organisation wichtig ist, stellt die starke Türkei-Orientierung der Organisation ein essentielles Charakteristikum dar. Sie spiegelt sich nicht nur plakativ im Verbandsnamen wider, sondern wird durch die enge Zusammenarbeit mit der türkischen Religionsbehörde, der Diyanet Isleri Baskanligi (DIB), unterstrichen (Kreitmeier 2002: 67; Lemmen 2002: 34). Die genannten Beziehungen sind sowohl personeller als auch finanzieller und formaler Natur. Im Einzelnen bedeutet das, dass die DIB den lokalen DITIB-Moscheevereinen in der Regel Imame, die überwiegend in der Türkei ausgebildet sind, für vier Jahre zur Verfügung stellen und diese damit nicht für deren Entlohnung aufkommen müssen (Schmitt 2003: 5). Daneben erhält die DITIB vom türkischen Staat einen entsprechenden Etat und der Präsident der türkischen Religionsbehörde ist nach der Satzung des Verbandes kraft Amtes Ehren- und Beiratsvorsitzender der Organisation (Lemmen 2002: 37; Jessen 2006: 20). Im Hinblick auf die sehr enge Verknüpfung der beiden Einrichtungen wird die DITIB auch als semistaatlicher Verband und als „deutscher Zweig“, „Ableger“ oder „Auslandsorganisation“ der türkischen Religionsbehörde bezeichnet (Jessen 2006: 20; Rosenow/Kortmann 2011: 52).<sup>159</sup> Im DIK-Plenum wird die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion zweimal von ihrem Vorsitzenden Sadi Arslan sowie jeweils einmal vom Generalsekretär der Institution, Mehmet Yildirim, und seiner Stellvertreterin Ayten Kilicarslan vertreten.

---

158 Lemmen (2002) weist mit Blick auf den „politischen Auftrag“ und die beschriebene Ausrichtung der DITIB darauf hin, dass diese Faktoren immer auch Veränderungen, etwa durch eine neue oder anders zusammengesetzte Regierung in der Türkei, unterworfen sind (ebd.: 38).

159 Bei der deutschen DITIB handelt es sich nicht um den einzigen „Ableger“ der DIB im Ausland. In den 1980er Jahren sind in einer Reihe von europäischen Ländern, in die eine hohe Zahl an türkischen Migranten eingewandert sind, entsprechende Organisationen gebildet worden. Dazu zählen neben Deutschland auch Holland, Österreich und seit dem Jahr 2002 Brüssel/Belgien (Rosenow/Kortmann 2011: 52).



Die zweitgrößte an der ersten Islam Konferenz teilnehmende Dachorganisation ist der Verband der Islamischen Kulturzentren. Er wird 1967 als Türkische Union gegründet und nennt sich von 1973 bis 1980 Islamisches Kulturzentrum Köln. Der Verband hat sich in seinen Gründungsjahren primär das Ziel gesetzt, den Bedürfnissen der muslimischen und vor allem der türkischen Gastarbeiter in der Bundesrepublik nachzukommen (VIKZ 2011a: 1). Auf dieser Grundlage steht seither die religiöse, soziale und kulturelle Betreuung der in Deutschland lebenden Muslime im unmittelbaren Fokus der Verbandsarbeit (ebd.). Analog zur DITIB bilden auch im VIKZ die religiösen Dienste wie die Unterhaltung von Gebetsräumen und Moscheen, die Vorbereitung der Hadsch-Pilgerfahrt, die Durchführung von Hochzeiten und Trauerfeiern, die Ausbildung von Imamen sowie die religiöse Bildungsarbeit für Kinder und Jugendliche den Schwerpunkt der Vereinsarbeit (VIKZ 2011c: 1). Der überwiegend türkisch und sunnitisch-hanefitisch geprägten Gemeinschaft gehören bundesweit circa 300 eigenständige Moschee- und Bildungsvereine an, denen Schätzungen zufolge 21 000 Vereins- und bis zu 80 000 Gemeindemitglieder zuzuordnen sind (Lemmen 2002: 49).<sup>160</sup> Über die Hälfte der genannten Einrichtungen befinden sich im direkten Besitz der Dachvereinigung (VIKZ 2009: 1). Diese Tatsache deutet bereits darauf hin, dass die Verbandszentrale in Köln in der hierarchisch und zentralistisch aufgebauten Organisation eine prägende Rolle einnimmt (Jessen 2006: 31). Die Imame der lokalen Moscheen werden aufgrund der zentralistischen Strukturierung auch nicht vor Ort gewählt, sondern von der Vereinsführung bestimmt. Der Verband der Islamischen Kulturzentren beschreibt sich selbst als parteipolitisch neutral und finanziert sich durch „monatliche Beiträge der Gemeindemitglieder und durch regelmäßige Spenden von Muslimen“ (VIKZ 2011b: 1). Theologisch steht er den Lehren des Religionsgelehrten Süleyman Effendi nahe, der die Verwirklichung eines traditionellen-orthodoxen Islams im Rahmen einer laizistischen türkischen Staatsordnung umsetzen möchte (Jessen 2006: 31; VIKZ 2009: 1). Lemmen (2002) stellt in diesem Kontext die Besonderheit heraus, dass es sich bei Teilen der Verbandsmitglieder und insbesondere deren Führungspersönlichkeiten um Anhänger des sufischen Islams handelt (ebd.: 10).<sup>161</sup> Als Vertreter in die erste Deutsche Islam

---

160 Neben den Moscheen werden auch eine Reihe von Schülerwohnheimen und eine Bildungsakademie in Köln betrieben, in der die eigene Imam-Ausbildung des Vereins stattfindet.

161 Vertreter des Sufismus setzen nach Auffassung des VIKZ „die absolute Liebe zum Schöpfer in den Mittelpunkt ihres Denkens und Handelns. Neben der Erfüllung der religiösen Pflichten sucht der Sufi das direkte Erleben Gottes“ (VIKZ 2011d: 1).

Konferenz entsendet der VIKZ ihre Präsidenten Mehmet Yilmaz (Plenum 1 bis 3) und Mustafa Imal (Plenum 4).

Als dritte religiös ausgerichtete Organisation nimmt der Dachverband der Alevitischen Gemeinde Deutschland an der ersten Islam Konferenz teil. Der 1990 gegründete und damit im Vergleich zur DITIB und dem VIKZ vergleichsweise junge Verband setzt sich für die Befriedigung religiöser, kultureller und sozialer Bedürfnisse seiner Mitglieder ein und „bemüht sich um die Integration der Aleviten in die deutsche Gesellschaft unter Bewahrung alevitischer Glaubensidentität und alevitischer Kultur“ (AABF 2010: 1).<sup>162</sup> Im religiösen Tätigkeitsbereich, der den Schwerpunkt der Vereinsarbeit bildet, konzentriert sich die AABF neben der Unterstützung bei der Einrichtung von Gebetshäusern, die die Aleviten als Cemevi bezeichnen, und der Ausbildung von alevitischen Theologen insbesondere auf die flächendeckende Einführung eines alevitischen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen sowie die stärkere Berücksichtigung der alevitischen Glaubensrichtung in der universitären Lehre und Forschung (AABF 2011a: 1).<sup>163</sup> In Ergänzung dazu nehmen auch karitative Tätigkeiten, etwa durch Jugendarbeit – im Sinne von Laizismus und Demokratie –, Kindererziehung, Fürsorge und Seniorenbetreuung einen wichtigen Stellenwert im Vereinsleben der AABF ein (Lemmen 2002: 59).

Die Mischung von religiösem und sozialem Engagement drückt sich auch im Selbstverständnis des Dachverbandes aus, in dem einerseits der Status als Religionsgemeinschaft im Sinne von Artikel 7 Abs. 3 GG immer wieder herausgehoben wird, man sich zugleich aber selbst auch als Migrantenselbstorganisation und politische Außenvertretung in Deutschland begreift (AABF 2011a: 1). Jessen (2006) hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass die AABF mit Ausnahme ihrer migrationspolitischen Ziele kaum über Gemeinsamkeiten bzw. Berührungspunkte mit sunnitisch geprägten Organisationen wie der DITIB oder dem VIKZ verfügt (ebd.: 36).<sup>164</sup> Dieser Hinweis gilt insbesondere mit Blick auf die alevitische Glaubensauffassung, die weniger stark isla-

162 Erste alevitische Vereine entstehen zwar bereits in den 1960er Jahren, aber aufgrund der zunächst quantitativ geringen Zahl von eingewanderten Aleviten in Deutschland findet die Gründung der AABF im Vergleich zu den anderen DIK-Verbänden vergleichsweise spät statt.

163 Bei einem Cemevi handelt es sich zwar um eine Art von Gebetshaus, das jedoch nicht mit einer traditionellen Moschee zu vergleichen ist. Es ist vielmehr eine Kultur- bzw. Veranstaltungsstätte, in der vielfältige kulturelle Aktivitäten stattfinden (Lemmen 2002: 59).

164 Jessen (2006) blendet bei diesem Hinweis jedoch aus, dass auch die AABF, ähnlich wie die DITIB und der VIKZ, eine Reihe von (politischen) Verbindungen in die Türkei unterhält. Diese Heimatorientierung kann als, wenngleich nicht immer hilfreiche, Gemeinsamkeit angesehen werden, da es hierdurch möglich ist, dass theologische und politische Konflikte in der Türkei auch eine Rolle im Verhältnis zwischen den deutschen Islamverbänden spielen. Zum Thema transnationale Aktivitäten von muslimischen Organisationen siehe Rosenow/Kortmann 2011: 61ff.

misch-orthodox geprägt ist und eine Reihe von vorislamisch-turkmenischen Einflüssen aufweist (Schmitt 2003: 26). Die Aleviten gelten daher als vergleichsweise liberale Gruppe innerhalb des Islams, obwohl sie von Teilen der sunnitischen und schiitischen Muslime nicht als islamische Strömung, sondern tendenziell eher als eine eigenständige Religion mit islamischen Wurzeln angesehen werden (ebd.).

Dem Aleviten-Dachverband sind im Jahr 2011 nach eigenen Angaben bundesweit 118 Vereine angeschlossen, wenngleich der Präsenzscherpunkt analog zu allen anderen islamischen Organisationen in den alten Bundesländern liegt (AABF 2011b: 1). Aufgrund des exklusivistischen Charakters des Alevitentums – Alevite wird man nur durch Geburt – können folglich ausschließlich alevitische Vereine – und nur eine Vereinigung pro Stadt – Mitglied des Dachverbandes werden (Jessen 2006: 35). Die AABF verfügt über eine Mitgliederzahl von circa 20 000 bis 30 000 Personen und vertritt nach der MLD-Untersuchung 480 000 bis 551 000 Aleviten in Deutschland (Haug/Müssig/Stichs 2009: 83). Bei der ersten Islam Konferenz ist die AABF bei allen Plenartreffen durch Ali Ertan Toprak vertreten, der zunächst als Generalsekretär und ab Plenum 4 als stellvertretender Verbandsvorsitzender teilnimmt.

### **5.3.3.2 Spitzenverbände und der Koordinierungsrat der Muslime**

Der Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland zählt neben dem Zentralrat der Muslime zu den zwei bedeutendsten Spitzenverbänden in Deutschland. Da die drei zuvor genannten Dachverbände in beiden Vereinigungen nicht Mitglied sind, nehmen sie als zusätzliche organisierte Vertreter der Muslime an der ersten Islam Konferenz teil.

Der IRD sieht sich selbst als bundesweite Koordinierungsinstanz und gemeinsames Beschlussorgan der ihm angehörenden muslimischen Gemeinschaften (IRD 2011: 1). Der Islamrat hat sich die Aufgabe gestellt, die in Deutschland lebenden Muslime religiös, sozial und kulturell zu betreuen. Darunter versteht die Vereinigung die Vermittlung des islamischen Glaubens, die Wahrung kultureller islamischer Werte, die Erteilung von Glaubensunterweisungen an muslimische Kinder, Jugendliche und Erwachsene oder auch die Durchführung von Gebets- und Predigtgottesdiensten (ebd.). All diese vielfältigen Maßnahmen orientieren sich am Leitbild des IRD, das gewissermaßen dialektisch auf der islamischen Lehre und Tradition sowie den Ordnungen „wie sie vom Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und den Verfassungen der Bundesländer vermittelt werden“ basiert (ebd.).

Der Islamrat für die Bundesrepublik wird im Jahr 1986 als Nachfolger des in den 1930er Jahren entstandenen Islamischen Weltkongresses – Zweigstelle Berlin e.V. gegründet. Er umfasst mehr als 30 Einzelorganisationen und verfügt somit nach wissenschaftlichen Schätzungen über 40 000 bis 60 000 Mitglieder (Becker 2006: 66). Nach eigenen Angaben hat der IRD eine Anhängerschaft, darunter fallen neben den formalen Mitgliedern auch deren Familienangehörige sowie Sympathisanten, von 145 000 Muslimen (IRD-Interview vom 04.08.2011). Während die reinen Mitglieds- bzw. Anhängerzahlen zunächst auf eine diversifizierte innerverbandliche Struktur schließen lassen, wird der IRD seit seiner Gründung indes zumeist von einigen wenigen Großverbänden dominiert (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2006: 78). Die starke Prägung durch einzelne Mitgliedsakteure ist ein wichtiges Charakteristikum des Spitzenverbandes. Nachdem in den Gründungsjahren zunächst der VIKZ eine prägende Rolle einnimmt, fällt diese Funktion nunmehr der vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) beobachteten Islamischen Gemeinschaft Milli Görüs zu (Spuler-Stegemann 2001: 222).<sup>165</sup> Lemmen (2002) betont mit Blick auf die IRD-Zahlen, dass viele der Islamrats-Mitgliedsvereine bei genauerer Betrachtung „direkt oder indirekt zur IGMG gehören“ und dieser damit „zu einem erheblichen Umfang“ von der Islamische Gemeinschaft Milli Görüs dominiert wird (ebd.: 85f.). Welche Auswirkungen der erkennbar starke Einfluss von Milli Görüs auf den Islamrat und seine Rolle in der ersten Islam Konferenz hat, ist nicht abschließend zu klären. Während der Verfassungsschutz Milli Görüs ein „antidemokratisches Staatsverständnis“ attestiert und dieses von kritischen Beobachtern der Organisation folglich auch indirekt dem Islamrat zugeschrieben wird, argumentiert der IRD selbst, dass es sich bei der IGMG durch ihre Bildungs- und Sozialarbeit um eine integrationsfreundliche Organisation handle und die jahrzehntelange Beobachtung durch den Verfassungsschutz zu keinem negativen Ergebnis oder gar einem Verbot geführt habe (Bundesministerium des Innern 2010: 265; IRD-

---

165 Die Frage, inwieweit es sich bei der IGMG um eine islamistische Vereinigung handelt, wird in der Literatur differenziert beantwortet. Staatliche Sicherheitsbehörden wie der Bundesverfassungsschutz und der Landesverfassungsschutz NRW beschäftigen sich nicht nur regelmäßig mit der Organisation in ihren Berichten, sondern bescheinigen ihr immer wieder, Integration zu behindern und Abschottungsmentalitäten zu fördern (Bundesministerium des Innern 2010: 274; Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2010: 204). Autoren wie Jonker/Kapphan (1999), Schmitt (2003) oder Jessen (2006) weisen im Gegenzug auf die Vielzahl von liberalen Kräften innerhalb des heterogenen Verbandes hin. Sen/Halm (2005) attestieren der IGMG unterdessen sogar „moderate islamistische Positionen“ (ebd.: 313).

Interview vom 04.08.2011).<sup>166</sup> Als Repräsentant des IRD nimmt an allen Plenarsitzungen der Vorsitzende des Islamrates, Ali Kizilkaya, teil.<sup>167</sup>

Der Zentralrat der Muslime in Deutschland verfügt als zweiter an der DIK teilnehmender muslimischer Dachverband über 19 Mitgliedsorganisationen sowie drei assoziierte Vereine und ermöglicht es ebenso Einzelpersonen, Mitglied zu werden (ZMD 2010a: 1; ZMD 2010b: 1). Er geht im Jahr 1994 aus dem Islamischen Arbeitskreis hervor und umfasst neben Zivilorganisations nach eigenen Angaben deutschlandweit rund 300 Moscheegemeinden und damit rund 10 000 eingeschriebenen Mitglieder (Jessen 2006: 40; Mazyek 2011: 30).<sup>168</sup> Mit Blick auf die ethnische, gesellschaftspolitische und religiös-konfessionelle Zusammensetzung des ZMD betont die Organisation immer wieder ihre Heterogenität, die die gesamte Bandbreite der muslimischen Gemeinschaft widerspiegele. So heißt es im Selbstverständnis des Zentralrates, dass er Türken, Araber, Deutsche, Albaner, Iraner und Bosnier sowie Sunniten und Schiiten in einem Dachverband vereine (ebd.). Aus diesem Grund wird der Zentralrat – auch in Abgrenzung zum Islamrat – nicht von einem Mitgliedsverband und damit einem einzelnen Gravitationszentrum geprägt, sondern er vereint vielmehr ein breites Spektrum verschiedenster muslimischer Vereine. Aufgrund dieser Bandbreite hebt Jessen positiv hervor (2006), dass der Zentralrat „nicht in dem Maße wie die einzelnen Dachorganisationen nationalen Interessen“ seiner Mitglieder verpflichtet ist (ebd.: 41). Als kritisch wird hingegen vor allem die Mitgliedschaft des Islamischen Zentrums Hamburg bewertet, das eine „Revolution nach iranischem Vorbild“ anstrebt (ebd.: 40). Hinzu kommt, dass die Islamische Gemeinschaft Deutschland, die von den Sicherheitsbehörden als Zweig der ägyptischen Muslimbruderschaft angesehen wird, als ein wichtiges Mitglied des Zentralrates vom Verfassungsschutz beobachtet wird.

Der ZMD formuliert als seine primäre Aufgabe, „das muslimische Leben und die islamische Spiritualität in Deutschland zu fördern und den Muslimen die Ausübung ihrer Religion zu ermöglichen und zu erleichtern“ (ebd.). Darüber hinaus will er auch als Gesprächspartner und Kontaktorganisation für eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen fungieren und betont in diesem Zusammenhang seinen aktiven Dialog mit jüdischen und christlichen Organisationen in der Bundesrepublik (ZMD 2010a: 1). In ei-

166 Zur Geschichte, den Agitationsformen, der Ausrichtung und dem Aufbau von Milli Görüs siehe vertiefend bei Spuler-Stegemann 2001: 221ff.; Lemmen 2002: 85ff.; Schmitt 2003: 12ff.; Jessen 2006: 23ff.; Bundesministerium des Innern 2010: 265ff.; Rosenow/Kortmann 2011: 52f.

167 Ali Kizilkaya ist neben dem Plenum auch Mitglied im Arbeitskreis 1 „Deutsche Gesellschaftsordnung und Wertekonsens“ (IRD-Interview vom 04.08.2011).

168 Lemmen (2002) geht unterdessen von nur 200 angeschlossenen Gemeinden aus (ebd.: 90).

ner Grundsatzerklärung mit dem Titel „Islamische Charta“, in der der ZMD in 21 Thesen sein Verhältnis zum deutschen Staat und zur deutschen Gesellschaft ausführt, unterstreicht der Verband noch einmal seine Rechtstreue und das Bekenntnis zum deutschen Grundgesetz und zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung in der Bundesrepublik (ZMD 2010c: 1). Während das Papier in der Öffentlichkeit eine positive Resonanz findet, sieht Kandel (2002) in ihm vor allem eine Reaktion auf die Terroranschläge am 11. September 2001, die insgesamt mehr Fragen aufwirft als beantwortet. Für den Zentralrat nehmen an der DIK der Vorsitzende Ayyub Axel Köhler (Plenum 1, 2 und 4) sowie Generalsekretär Aiman A. Mazyek (Plenum 3) teil.<sup>169</sup>

Neben den offiziell vom Bundesinnenministerium benannten islamischen Teilnehmerverbänden entsteht im Verlauf der ersten Deutschen Islam Konferenz am 28. März 2007 mit dem Koordinierungsrat der Muslime in Deutschland ein neuer Akteur, der Einfluss auf die Arbeit der Institution nimmt. Er wird von den DIK-Mitgliedern DITIB, ZDM, IRD und dem VIZK gegründet und soll den langfristigen Aufbau einer Vertretungsstruktur der Muslime unterstützen (KRM 2010: 1). Er stellt gewissermaßen den Versuch der zuvor genannten Dach- und Spitzenverbände dar, ihren Organisationsgrad zu steigern und sich damit zu einem gewichtigen Akteur innerhalb der Islam Konferenz zu entwickeln. Obwohl der Rat für sich beansprucht, 85 Prozent aller Moscheegemeinden zu vertreten, ist er keinesfalls als eine Art „Supra-Spitzenverband“ anzusehen, sondern ist vielmehr ein politisches Abstimmungs- und Koordinierungsorgan von DITIB, ZDM, IRD und dem VIZK (Lau 2007a: 11).<sup>170</sup> Er ist in Abgrenzung zu ihnen kein eingetragener Verein, sondern verfügt lediglich über eine so genannte „gemeinsame Geschäftsordnung“ seiner Gründungsmitglieder, die der DITIB unter anderem ein Vetorecht einräumt, eine halbjährliche Rotation der Sprecherrollen festlegt und Details zur Einberufung der Mitgliederversammlung regelt. Eine eigene personelle und organisatorische Infrastruktur in Form einer Geschäftsstelle mit Mitarbeitern ist indes nicht vorhanden. Vor diesem Hintergrund hat der KRM neben seinem Koordinierungscharakter eine rein symbolische und politische Funktion, indem er dem Staat signalisieren soll, dass die großen muslimischen Dach- und Spitzenverbände in der Lage sind, sich zu einer einheitlichen Instanz zusammenzuschließen. Dass der Koordinierungsrat der Mus-

169 Aiman A. Mazyek ist seit dem Jahr 2010 Vorsitzender des Zentralrates der Muslime.

170 Der Koordinierungscharakter des KRM bezieht sich indes nicht nur auf die erste Deutsche Islam Konferenz, sondern wirkt auch nach außen. So wird vom Koordinierungsrat ab 2008 erstmals ein einheitlicher Beginn und einheitliches Ende des islamischen Fastenmonats Ramadan in Deutschland bekannt gegeben (Alder 2010: 35). Auch findet unter seiner Federführung seither jährlich ein gemeinsamer „Tag der offenen Moschee“ aller vier KRM-Mitgliedsverbände statt.

lime in keinem wesentlichen Punkt die Voraussetzungen eines legitimierten Ansprechpartners erfüllt, spielt in diesem Kontext eine untergeordnete Rolle, da die Symbol- und Öffentlichkeitswirkung der KRM-Gründung als primärer Zweck anzusehen ist.

### 5.3.3.3 Wesentliche Handlungsorientierungen und Verbandsteilnehmerliste

Für die islamischen Verbände kann im Allgemeinen festgehalten werden, dass sich die Handlungsorientierungen ihrer Mitglieder in der ersten Islam Konferenz zunächst an den Aufgaben, Zielen und Zwecken der jeweiligen Organisationen orientieren. Konkret bedeutet das, dass die DITIB, der VIKZ und die AABF vornehmlich religiöse Interessen vertreten, während die Spitzenverbände IRD und ZMD neben diesem Aspekt grundsätzlich noch die bundesweite politische Außenvertretung und die Funktion eines zentralen islamischen Ansprechpartners als weitergehende Ziele verfolgen (Alder 2010: 35; Shooman 2010: 258). Durch ihre unterschiedliche religiöse Prägung können die sunnitischen Verbände DITIB und der VIKZ auf der einen Seite und die Alevitische Gemeinde auf der anderen Seite jedoch nicht als eine Art Verbände-Koalition, die die Interessen einer bestimmten islamischen Glaubensrichtung innerhalb der DIK vertritt, angesehen werden.<sup>171</sup> In diesem Kontext ist weiter zu differenzieren, dass die DITIB durch ihren Entstehungshintergrund einen säkularen Islam propagiert, während Teile des VIKZ eine mystische Ausrichtung praktizieren und der Islamrat durch seine Nähe zu Milli Görüs ein eher universelles Islamverständnis verfolgt.

Die Dachverbände unterscheiden sich in Rekurs auf Kapitel 3.1.3 ferner durch ihre unterschiedlichen Organisationsmodelle, die ihren Vertretern einen verschiedenartig ausgestalteten Aktionsradius einräumen. So verfügt der Repräsentant der VIKZ durch ihren zentralistischen Aufbau über vergleichsweise weite Handlungsspielräume, während sich der Vertreter der AABF durch die föderale Grundstruktur der Organisation stärker abstimmen muss.<sup>172</sup> Im Fall der DITIB hingegen stellt die türkische Religionsbehörde eine zentrale Rückkopplungsinstanz dar, während die ihr dezentral angehörenden Moscheevereine eine eher untergeordnete Rolle spielen. Aufgrund seiner Mitgliederstruktur richten sich die Handlungsorientierungen des IRD in seinen indessen stärker an den ihn dominierenden Organisationen aus, während der ZMD in der Islam Konferenz weniger auf einzelne Mitgliederinteressen Rücksicht nehmen muss. In beiden Fäl-

171 Gleichwohl reklamieren die KRM-Verbände für sich einen „Mainstream-Islam“ zu vertreten (Lau 2007a: 11).

172 Diese Einschätzung wird im Experteninterview vom AABF-Vertreter noch einmal bestätigt, indem er davon berichtet, wie wichtig es für ihn als Repräsentanten der Alevitischen Gemeinde ist, seinen Verband über die Arbeit der DIK zu informieren (AABF-Interview vom 14.09.2011).

len sind ihre Struktur und Handlungsweisen jedoch eng mit dem Zweck verbunden, der Forderung nach Bildung eines zentralen muslimischen Ansprechpartners für den Staat nachzukommen (Rosenow/Kortmann 2011: 57).

Übergeordnet teilen die fünf Verbände weitgehend zwei gemeinsame Handlungsziele. Sie wollen erstens vom deutschen Staat als legitimer Ansprechpartner für den organisierten Islam angesehen werden. Zum Zweiten haben sie mit Blick auf ihr religiöses Selbstverständnis das Ziel, auf bundesstaatlicher Ebene als Religionsgemeinschaften im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 GG und darauf aufbauend langfristig als Körperschaften des Öffentlichen Rechts anerkannt zu werden (IRD-Interview vom 04.08.2011; Mazyek 2011: 30). Aus diesen analogen Zielen ergeben sich für die erste Islam Konferenz jedoch zwangsläufig zwei Spannungsfelder. Die Verbände stehen (1) grundsätzlich in einem organisationsstrukturellen Wettbewerb zueinander. Bei diesem geht es vornehmlich um die Frage, wer von ihnen den stärksten Vertretungsanspruch für die muslimische Gemeinschaft gegenüber der Politik und Öffentlichkeit in Deutschland formulieren kann.<sup>173</sup> Eine entsprechende Anerkennung als Religionsgemeinschaft stellt in diesem Kontext für die Organisationen ein ganz zentrales Argument dar.<sup>174</sup> Im Rahmen der DIK wird der latente Wettbewerb durch die Teilnahme von Einzelpersonen auf muslimischer Seite um eine zusätzliche Partei erweitert. Somit versuchen nunmehr 15 Akteure bzw. zwei muslimische Akteurgruppen (organisierte vs. nicht-organisierte Teilnehmer) mit ihrem jeweiligen Zugang zum Islam die interne und externe Deutungshoheit in der ersten DIK zu erlangen.

Des Weiteren befinden sich die Vereine (2) in einem prinzipiellen Konflikt zwischen Einfluss- und Mitgliederlogik, der durch die hohe politische Symbolkraft der Deutschen Islam Konferenz verstärkt wird. So sind sie nicht nur von ihren Mitgliedern als Ressource abhängig und stehen ihnen gegenüber in einem Rechenschaftsverhältnis, sondern müssen im Verhandlungsprozess zugleich Einfluss auf die Regierungsakteure ausüben, um weitere Ressourcen in Form von Anerkennung, Legitimität und formalem Status zu erlangen (Rosenow/Kortmann 2011: 49). Die an der Islam Konferenz teilnehmenden Verbandsakteure sind damit sowohl innerverbandlichen als auch externen Erwart-

---

173 Der Wettstreit um den Vertretungsanspruch innerhalb der islamischen Verbandslandschaft ist einer der Gründe, warum mit Blick auf die Mitgliederzahlen von den Organisationen im Vergleich zu wissenschaftlichen Studien teils weit auseinanderfallende Angaben gemacht werden.

174 Da gläubige Muslime, im Gegensatz zu den christlichen Kirchen, in mehreren religiösen Vereinigungen Mitglied sein können, entfaltet der Status einer Religionsgemeinschaft ferner auch eine positive Wirkung im Wettbewerb um Mitglieder.



ungshaltungen ausgesetzt und stehen vor der Herausforderung, diesen divergierenden Rollenzuschreibungen beidseitig gerecht zu werden (Rosenow 2010: 172).

Eine Auflistung aller organisierten Plenar-Mitglieder der ersten Deutschen Islam Konferenz lässt sich zusammenfassend wie folgt darstellen.

*Darstellung 5-4: Teilnehmerübersicht der islamischen Verbandsvertreter*

Gesamt-teilnahmen	Teilnahme an Plenum	Name	Institution	Funktion
4	1, 2, 3, 4	Ali Ertan Toprak	Alevitische Gemeinde Deutschland e.V.	Generalsekretär, ab Plenum 4 stv. Vorsitzender
4	1, 2, 3, 4	Ali Kizilkaya	Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland	Ratsvorsitzender seit dem Jahr 2002
3	1, 2, 3	Mehmet Yilmaz	Verband der islamischen Kulturzentren e. V.	Präsident
3	1, 2, 4	Dr. Ayyub Axel Köhler	Zentralrat der Muslime in Deutschland e. V.	Vorsitzender, ab Plenum 4 Sprecher des KRM
2	2, 4	Sadi Arslan	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.	Vorsitzender, Theologe
1	1	Mehmet Yildirim	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.	Generalsekretär
1	3	Alboga Bekir	Koordinierungsrat der Muslime	Sprecher
1	3	Ayten Kilicarslan	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.	Stv. Generalsekretärin
1	3	Aiman A. Mazyek	Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V.	Generalsekretär, ab 2010 Vorsitzender
1	4	Mustafa Imal	Verband der islamischen Kulturzentren e. V.	Präsident
<b>Gesamtanzahl der muslimischen Verbands-Teilnehmer in den Jahren 2006-2009: 10</b>				

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Bundesministerium des Innern 2008a, 2008b, 2008c, 2009b. Sortiert nach Teilnahmehäufigkeit.

### 5.3.4 Einzelpersonen als flankierende Vertreter der muslimischen Gemeinschaft

In Abgrenzung zu den staatlichen Exekutivvertretern und organisierten Verbandsmuslimen handelt es sich bei den zehn DIK-Einzelmitgliedern mit Ausnahme des Bundesvorsitzenden der Türkischen Gemeinde Deutschland, Kenat Kolat, um eine Akteurguppe, deren Mitglieder keine institutionelle Einheit repräsentieren. Eine detaillierte Vorstellung der jeweiligen Personen und die Bestimmung ihrer Handlungsorientierungen gestaltet sich aufgrund fehlender öffentlich zugänglicher Informationen als anspruchsvoll und komplex.<sup>175</sup> In Rekurs auf die theoretischen Überlegungen aus Kapitel 2.3.3 ist dieses Vorgehen aus analytischer Sicht jedoch nicht erforderlich. Individuel-

<sup>175</sup> Auch ist es nicht möglich, die benötigten Informationen über Expertengespräche zu ermitteln, da nicht alle zehn muslimischen Einzelmitglieder für Interviews zur Verfügung stehen.

len Akteuren wird im akteurzentrierten Institutionalismus vielmehr idealtypisch unterstellt, dass sie grundsätzlich voneinander unabhängig agieren, ihre Ziele autonom festlegen, ihre Entscheidungen selbst treffen und über eigene Ressourcen zur Realisierung der verfolgten Ziele verfügen.

In Bezugnahme auf die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Experten-Interviews sowie mit Verweis auf öffentliche Stellungnahmen und Publikationen von DIK-Einzelmitgliedern können dennoch drei in diesem Kontext bedeutsame Gruppencharakteristika benannt werden. Bei den zehn nicht-organisierten Teilnehmern handelt es sich (1) mit Blick auf ihren Religiositätsgrad um eine äußerst heterogene Gruppe. Neben gläubigen Muslimen befinden sich unter ihnen ebenso Kulturmuslims sowie Personen, die dem Islam in seiner gängigen Interpretation sehr kritisch gegenüberstehen.<sup>176</sup> Vor diesem Hintergrund sind sie nicht als einheitlicher Block und potentieller Gegenpart zu den Verbandsteilnehmern anzusehen, sondern als Gruppe mit verschiedenen Handlungszielen und religiösen Ansichten (Djafari-Interview vom 29.08.2011). Die Akteurgruppe setzt sich (2) aus Personen zusammen, denen durch vergangene – islamkritische – Äußerungen und publizistische Tätigkeiten teils spezifische Rollenerwartungen und inhaltliche Positionen zugeschrieben werden. Diese Vorprägung erhöht insgesamt das Konfliktpotential innerhalb der Konferenz.<sup>177</sup> Außerdem gehören der Gruppe gleichzeitig Personen an, die der Öffentlichkeit weitestgehend unbekannt sind und deren Charakterisierung und Einordnung sich aus Sicht anderer Konferenzakteure als zunächst schwierig gestaltet. Mit dem geschilderten Problem sind jedoch einschränkend nur die muslimischen Mitglieder der ersten Deutschen Islam Konferenz und die mediale Öffentlichkeit konfrontiert. Auf staatlicher Seite finden im Vorfeld der Konferenzeinsetzung eine Reihe von Gesprächsrunden statt, in denen das Bundesinnenministerium die inhaltlichen Positionen, Einstellungen und den persönlichen Hintergrund von potentiell in Frage kommenden Kandidaten ermittelt (Nakschbandi-Interview vom 19.08.2011; Djafari-Interview vom 29.08.2011). Unter Einbeziehung der beruflichen Tätigkeiten der zehn Einzelmitglieder lässt sich (3) festhalten, dass sie einen überwiegend hochqualifizierten Hintergrund aufweisen und damit einen akademischen Zugang zur Arbeit der DIK besitzen.

---

176 Zu „islamkritischen“ Äußerungen einzelner DIK-Mitglieder siehe unter anderem Greven 2006: 1f.; Reimann 2008: 1; Kelek 2006: 65ff., 2008: 43.

177 In den Gesprächen mit Einzelteilnehmern thematisieren diese überraschend oft Probleme und Meinungsverschiedenheiten mit Teilen ihrer eigenen Akteurgruppe. Im direkten Vergleich dazu nimmt die Auseinandersetzung mit den islamischen Verbänden einen geringeren Stellenwert ein.

*Darstellung 5-5: Zusammenstellung der muslimischen DIK-Einzelteilnehmer*

Gesamt- teilnahmen	Teilnahme an Plenum	Name	Institution	Funktion/Beruf
4	1, 2, 3, 4	Seyran Ates		Rechtsanwältin
4	1, 2, 3, 4	Dr. Ezhar Cezairli	Vorsitzende Deutsch-Türkischer Club Frankfurt	Ärztin, CDU-Mitglied
4	1, 2, 3, 4	Nassir Djafari	KfW-Entwicklungsdatenbank	Volkswirt, Experte für Entwicklungspolitik
4	1, 2, 3, 4	Dr. Necla Kelek		Autorin und Soziologin
4	1, 2, 3, 4	Dr. Navid Kermani		Orientalist und Autor
4	1, 2, 3, 4	Kenan Kolat	Türkische Gemeinde in Deutschland	Bundesvorsitzender, SPD-Mitglied
4	1, 2, 3, 4	Badr Mohammed	Europäisches Integrationszentrum Berlin	Generalsekretär
4	1, 2, 3, 4	Havva Yakar		Islamwissenschaftlerin und Lehrerin, Fachberaterin Islamkunde bei der Bezirksregierung Köln
3	1, 3, 4	Feridun Zaimoglu		Autor
2	3, 4	Nihat Sorgec	Bildungswerk in Kreuzberg GmbH	Geschäftsführender Gesellschafter
2	1, 2	Walid Nakschbandi	AVE Gesellschaft für Fernsehproduktion mbH	Manager bei der Holtzbrinck Verlagsgruppe
<b>Gesamtanzahl der muslimischen Einzel-Teilnehmer in den Jahren 2006-2009: 11</b>				

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Bundesministerium des Innern 2008a, 2008b, 2008c, 2009b. Bei der zweiten Sitzung des DIK-Plenums sind nur neun Einzelmuslimen anwesend, da Feridun Zaimoglu bei diesem Treffen fehlt. Geordnet nach Teilnahmehäufigkeit.

### 5.3.5 Analyse der Stärken und Schwächen der Konferenzzusammensetzung

Die Auswahl der staatlichen Mitglieder in der ersten Deutschen Islam Konferenz trägt – wie in Kapitel 5.1.1 dargelegt – dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland und insbesondere der engen Politikverflechtung zwischen Bundes- und Länderebene Rechnung. Viele wichtige Teilaspekte von Integration – wie Bildung, Sprache oder die Ausbildung von (islamischem) Lehrpersonal an Hochschulen – liegen im Kernkompetenzbereich der Bundesländer. Während diese bei Gesetzesvorhaben der Bundesregierung oder des Deutschen Bundestags oftmals erst durch die Beratungen im Bundesrat – und später im Vermittlungsausschuss der beiden Verfassungsorgane – direkt in den politischen Diskurs eintreten, erfolgt deren Inklusion im Rahmen der DIK von Beginn an. Ähnliches gilt für die Einbeziehung der Städte und Kommunen, die analog zu den Ländern am Verhandlungsprozess direkt beteiligt werden. Beide staatlichen Ebenen sind mit sieben Mitgliedern zudem fast gleich stark in der ersten Deutschen Islam Konferenz

vertreten wie die Bundesregierung, die acht Vertreter entsendet. Die DIK ist aus gesamtstaatlicher Sicht und mit Blick auf die Kompetenzverflechtung zwischen Bund und Ländern in der Summe eine staatsorganisatorisch gut austarierte Institution, in der die staatlichen Akteure trotz differenzierter Handlungsorientierungen weitgehend als einheitlicher komplexer Akteur agieren.<sup>178</sup>

Der vom Bundesinnenministerium konzipierte Mitgliederschlüssel entfaltet vor diesem Hintergrund auch eine starke symbolische Wirkung, indem er der muslimischen Gesellschaft und ihren Vertretern signalisiert, dass sie im Rahmen der DIK einen übergeordneten und nationalstaatlichen Dialog führen und nicht nur, wie bislang, mit einzelnen Ebenen und Exekutivorganen verhandeln. Diese Konstruktion unterstreicht aus Sicht der Muslime nicht nur den hohen politischen Stellenwert der ersten Islam Konferenz, sondern lässt ihre potentiellen Verhandlungsergebnisse auch als verbindlich erscheinen. Diese Feststellung unterliegt jedoch einer kritischen Einschränkung. Bei dem im Rahmen der DIK geführten Kommunikationsprozess handelt es sich ausschließlich um einen nationalen Regierungsdialo g mit den Muslimen. Der Deutsche Bundestag als legislatives Verfassungsorgan und direkt legitimierte Volksvertretung bleibt von diesem Austauschprozess weitgehend ausgeschlossen.<sup>179</sup> Gleiches gilt nachgeordnet für die Länderparlamente. Aus diesem Grund erfüllt die DIK einschränkend nicht den von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble mehrfach herausstellten Anspruch, eine Dialogplattform der deutschen Gesellschaft mit der islamischen Gemeinschaft zu sein. Um dieses Ziel umzusetzen, wäre zumindest eine direkte Einbeziehung des Bundestags notwendig gewesen.<sup>180</sup> Diesbezüglich fällt ebenfalls negativ ins Gewicht, dass neben den Koalitionsfraktionen keine weiteren Bundestagsparteien in die DIK-Arbeit einbezogen werden. Sogar die Auswahl der Plenarmitglieder sowie der eingeladenen Experten und politischen Stiftungen auf Arbeitsebene orientiert sich meist an der Parteizugehörigkeit, was den Gedanken eines gesamtstaatlichen Dialoges weiter konterkariert.

Mit Blick auf die muslimische Teilnehmergruppe lässt sich festhalten, dass es sich bei deren Aufteilung in organisierte und nicht-organisierte Muslime um eine Kom-

178 Trotz verschiedener Interessen und Zugängen zum Thema Integration werden die staatlichen Akteure nach einer anfänglichen Sortierungsphase als gut abgestimmte und weitgehend einheitlich handelnde Gruppe wahrgenommen (Kolatz-Interview vom 14.09.2011).

179 Die an der ersten Islam Konferenz teilnehmende Justizministerin Brigitte Zypries sieht hierin, beispielhaft für die Handlungslogik von Exekutivvertretern, kein weitergehendes Problem. Sie verweist in diesem Kontext zudem auf den Umstand, dass eine Einbeziehung aller Bundestagsfraktionen den Rahmen der DIK „gesprengt“ hätte (Zypries-Interview vom 11.08.2011).

180 Losgelöst von demokratietheoretischen Gesichtspunkten bietet sich auch mit Blick auf eine schnelle legislative Umsetzung möglicher Konferenzergebnisse eine unmittelbare Einbeziehung des nationalen Parlaments an.

promisslösung handelt, die vor allem die religionsrechtlichen Bedingungen in der Bundesrepublik berücksichtigt. Da bis zum Start der Islam Konferenz keine nationale Repräsentationsinstanz und keine anerkannten islamischen Religionsgemeinschaften vorhanden sind, fehlen dem deutschen Staat „natürliche“ Ansprechpartner auf muslimischer Seite. Im Zusammenspiel mit dem Umstand, dass es sich bei der DIK um die erste Einrichtung ihrer Art handelt und für sie keine „Blaupause“ vorhanden ist, muss die Bundesregierung eine Einladungsliste eigens für die Konferenz entwerfen und in der Folge argumentativ begründen. Neben den organisationalen Defiziten und statistischen Unschärfen bei den Mitgliederzahlen von islamischen Organisationen stellen hierbei auch staatliche Informationsdefizite mit Blick auf das muslimische Leben in der BRD eine Herausforderung dar.

Vor diesem Hintergrund erhalten die fünf eingeladenen Verbände, die bis zu einem Drittel der in Deutschland lebenden Muslime repräsentieren, auch ein Drittel des muslimischen Gruppenkontingents. Die restlichen zehn Plätze werden durch Einzelpersonen besetzt, wenngleich diese nicht, wie von der Regierung argumentiert, zwangsläufig den Vertretungsgrad der Konferenz erhöhen. Um diese Funktion zu erfüllen, wäre es folgerichtig gewesen, über die fünf ausgewählten Verbände hinaus weitere mitgliederstarke Organisationen einzubeziehen (siehe dazu Darstellung 3-2).<sup>181</sup> Die primäre Aufgabe der Einzelvertreter ist vielmehr, die Pluralität des muslimischen Lebens in Deutschland abzubilden und verschiedene inhaltliche Positionen und Blickwinkel auf den Islam in den Diskussionsprozess einzubringen. Ferner stellen sie aus Sicht der schwarz-roten Bundesregierung eine Akteurguppe dar, die in den Verhandlungen mit den Verbänden in bestimmten Fragen eine Art Korrektivfunktion einnehmen bzw. ein inhaltliches und personelles Gegengewicht darstellen soll (Nakschbandi-Interview vom 11.08.2011). Durch die Einbeziehung einer nicht-organisierten Gruppe verändert sich außerdem die politische Außenwirkung der ersten DIK, indem den Verbänden von staatlicher Seite kein Alleinvertretungsanspruch zugesprochen und ihre Bedeutung für den Dialogprozess in weiten Teilen relativiert wird. Die Konferenzzusammensetzung macht sich damit jedoch in einem entscheidenden Punkt angreifbar, indem sie die Frage aufwirft, warum zu einer Islam Konferenz, in der es vor allem um religiöse und religionsrechtliche Themen geht, zu zwei Dritteln überwiegend nicht gläubige Einzelmuslime eingeladen werden.

---

181 Damit wäre außerdem verhindert worden, dass die DIK weitgehend von türkisch-sunnitischen Organisationen dominiert wird.

Im direkten Zusammenhang sticht ebenfalls negativ hervor, dass der DIK nur wenige islamische Theologen angehören, sondern dass sie sich auf Plenar- und Arbeitsebene vornehmlich aus Politikern, Beamten, islamischen Verbandsvertretern, Wissenschaftlern, Theoretikern sowie hochqualifizierten Einzelmuslimen zusammensetzt.<sup>182</sup> Auch wenn die Bundesregierung betont, dass es sich bei der Deutschen Islam Konferenz nicht um einen „Elite-Dialog“ handelt, wird die Einrichtung wesentlich durch den politischen, funktionären und akademischen Hintergrund ihrer Mitglieder geprägt (Bundesministerium des Innern 2007: 3). Obwohl nicht unterstellt werden kann, dass in dieser Konstellation keine Ergebnisse für den Durchschnittsmuslim erzielt werden können, sieht sich die DIK in ihrer personellen Struktur jedoch einem gewissen Identifikationsdefizit ausgesetzt.

#### **5.4 Interaktionsform des verhandelnden Staates: Ergebnisse der Konferenz**

Während das jährlich stattfindende Plenum der Islam Konferenz vornehmlich als politisches Steuerungs- und Öffentlichkeitsorgan fungiert, findet die eigentliche Interaktion der Konferenzakteure auf Arbeitsebene in drei Arbeitsgruppen und einem Gesprächskreis statt. Primäre Aufgabe der Gremien ist es, eine gemeinsame Gesprächs- und Wissensbasis zu schaffen und zu klären, unter welchen Rahmenbedingungen Integration in Deutschland besser gelingen kann (Busch/Goltz 2011: 36). Die Zahl der Teilnehmer liegt bei bis zu dreißig Personen pro Arbeitsgruppe. Der GK „Sicherheit und Islamismus“ setzt sich aus einem kleineren Teilnehmerkreis, rund zwanzig Personen, zusammen (Oermann 2009: 13; Hermani 2011b: 31).<sup>183</sup> Alle vier Gremien tagen erstmals im November 2006 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg und setzen ihre Beratungen regelmäßig in einem Rhythmus von zwei Monaten fort. Wenngleich die Protokolle und Namen der Gruppenteilnehmer nicht öffentlich sind, lassen sich die Diskussionsschwerpunkte, Konfliktfelder und Ergebnisse durch die beiden dem Plenum im Jahr 2008 und 2009 vorgelegten Zwischenresümees sowie durch Experteninterviews

---

182 Die mangelnde Berücksichtigung von islamischen Geistlichen und Praktikern wird auch von Konferenzmitgliedern kritisch gesehen (Mohammed-Interview vom 08.08.2011).

183 Die abweichende Teilnehmerzahl im Gesprächskreis erklärt sich dadurch, dass ihm keine Einzelmuslimen, sondern nur islamische Verbands- und staatliche Exekutivvertreter angehören.

mit Teilnehmern und Beobachtern grobflächig rekonstruieren.<sup>184</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beschäftigen sich daher eingehend mit den Resultaten der dreijährigen Konferenzarbeit, die das Produkt der Interaktionsform des verhandelnden Staates darstellen. Für jedes Dialogforum werden hierfür zunächst die jeweiligen Themenschwerpunkte und Streitfragen herausgearbeitet und die wichtigsten Ergebnisse in einem Zwischenfazit bewertet. Der inhaltliche Output der Konferenz und die kommunikative Reichweite der erarbeiteten Ergebnisse werden dann im Folgekapitel mit Hilfe der analytischen Kategorien des akteurzentrierten Institutionalismus bewertet und mit den in Kapitel 3.4 identifizierten integrationspolitischen Handlungsfeldern abgeglichen.

#### **5.4.1 Arbeitsgruppe 1: Deutsche Gesellschaftsordnung und Wertekonsens**

Die Mitglieder und Experten in Arbeitsgruppe 1 beschäftigen sich auf Beschluss des ersten DIK-Plenums schwerpunktmäßig mit der Frage, „wie der Wertekonsens, der gesellschaftliche Zusammenhalt und die Integration von Muslimen in Deutschland alltagspraktisch gefördert werden können“ (Bundesministerium des Innern 2009b: 1). Im Fokus der Gespräche stehen konkret Themen wie die Wertvermittlung in der Familie, die gleichberechtigte Rolle von Mann und Frau, der Schutz und die Einhaltung der in der Verfassung verankerten Grundrechte, Säkularität als zentrales Ordnungsprinzip, politische Partizipationsmöglichkeiten von Muslimen sowie politische Willensbildung (Oermann 2009: 14). Neben den Plenarmitgliedern Ezhar Cezairli, Navid Kermani, Kenan Kolat, Necla Kelek und dem Islamrats-Vorsitzenden Ali Kizilkaya gehören der AG auch die Experten und Wissenschaftler Klaus Bade, Tilman Nagel, Levent Tezcan, Ömer Özsoy, Hacı-Halil Uslucan sowie Hartmut Esser an (Bade 2007b: 311; Hermani 2009b: 31; Deutsche Islam Konferenz 2010: 70ff.; IRD-Interview vom 04.08.2011). Die AG-Leitung liegt bei Markus Kerber, dem Leiter der Grundsatzabteilung des Bundesinnenministeriums in der 16. Wahlperiode.

---

184 Sowohl die Protokolle der Arbeitsgruppen und des Arbeitskreises als auch deren Teilnehmerlisten sind beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im ersten Halbjahr 2011 schriftlich angefragt worden. In seiner Antwort vom 23. März 2011 und 11. Juli 2011 teilt das BAMF mit, dass die betreffenden Dokumente und Listen vertraulich behandelt und daher nicht der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Vereinzelt lassen sich jedoch Namen von AG-Mitgliedern über die im Jahr 2010 veröffentlichte Bilanz der ersten Deutschen Islam Konferenz sowie Internetseite der Einrichtung finden. Durch die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Interviews und eine intensive Literaturlauswertung kann die Teilnehmeraufstellung weiter vervollständigt, aber keineswegs als komplett angesehen werden.

#### 5.4.1.1 Themen und Diskussionsschwerpunkte der AG 1

Die Diskussionsresultate der Arbeitsgruppe 1 werden in zwei Teilschritten erarbeitet und in einem ersten Zwischenresümee im Jahr 2008 an das DIK-Plenum übergeben. Der Bericht beinhaltet zunächst einige allgemeine Überlegungen zum Gegenstand und den Merkmalen von Integrationsprozessen in modernen Gesellschaften. Hierbei wird vor allem die Prozesshaftigkeit von Eingliederungsabläufen herausgestellt, die Notwendigkeit eines stärkeren Engagements seitens der Muslime und der Mehrheitsgesellschaft betont und das deutsche Grundgesetz als Basis des gemeinsamen Zusammenlebens bezeichnet (Bundesministerium des Innern 2008d: 4). Bei der vorgenommen Bestandsaufnahme von Integrationsdefiziten und -problemen bleibt das Resümee hingegen sehr allgemein und hält knapp fest, dass nach Jahrzehnten der Zuwanderung aus muslimisch geprägten Ländern die von den Medien in jüngerer Vergangenheit dargestellten „Schwierigkeiten im Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Kulturkreise“ auf Defizite in der Integration hindeuteten (ebd.). Aufbauend auf diesen Überlegungen werden in einer Art Beratungszwischenstand von der AG fünf Thesen aufgestellt, die die Diskussionsfortschritte grob zusammenfassen. Sie lauten wörtlich (ebd.: 5f.):

- 1) Deutschland versteht sich als europäisch gewachsene Kulturnation und ist ein freiheitlich verfasster demokratischer Rechtsstaat. Ein gedeihliches, friedliches und respektvolles Zusammenleben aller Menschen – gleich welchen Glaubens – in unserem Land setzt die Integration aller Menschen in diese Gesellschaftsordnung voraus. Die in ihr zum Ausdruck kommenden Rechte und Pflichten der Einzelnen wie auch ihrer Zusammenschlüsse sind verbindlich für jeden, der in Deutschland lebt oder leben will.
- 2) Integration verlangt auch von in Deutschland lebenden Muslimen die aktive Bereitschaft zu Erwerb und Gebrauch der deutschen Sprache und darüber hinaus die vollständige Beachtung der deutschen Rechtsordnung und der Werteordnung des Grundgesetzes. Zugleich ist die Mehrheitsgesellschaft gefordert, in Deutschland lebende Muslime als gleichberechtigten Teil der deutschen Gesellschaft anzuerkennen und zu respektieren.
- 3) Religiöse Gebote oder Werte können einen wichtigen Beitrag zu einem sinnerfüllten Leben des Einzelnen und zu einem konstruktiven Miteinander in der Gesellschaft leisten. Die religiöse Freiheit des Einzelnen findet dort ihre Grenzen, wo sie im Gegensatz zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung steht. Diese wechselseitige Begrenzung schützt die Freiheitsrechte jedes einzelnen Bürgers ebenso wie die Autorität des säkularen Staates und den Entfaltungsspielraum religiöser Gemeinschaften.



- 4) Es ist die gemeinsame Verantwortung des Staates und seiner Bürger, ein demokratisches. Miteinander auf der Grundlage der deutschen Rechtsordnung und der Werteordnung des Grundgesetzes zu fördern, die Rechte aller Bürger zu schützen und Bestrebungen gegen die freiheitliche Demokratie – da sie die Freiheit und die Sicherheit aller Menschen in Deutschland gefährden – gemeinsam zu begegnen.
- 5) Um Mängel im Zusammenleben beheben zu können, bedarf es verlässlicher empirischer Erkenntnisse, insbesondere bezüglich der Zahlen, der Herkunft, des Bildungsstands, der Soziallage, des Religions- und Kulturverständnisses der in Deutschland lebenden Muslime. Hier bestehen nach Ansicht der AG 1 „Deutsche Gesellschaftsordnung und Wertekonsens“ der Deutschen Islam Konferenz erhebliche Defizite. Vor allem die vielfältigen Erfolge der Integration der in Deutschland lebenden Muslime sollten in Zukunft mehr berücksichtigt und gewürdigt werden. Die AG 1 hat auf dieser Grundlage das Forschungsprojekt „Muslimisches Leben in Deutschland“ initiiert.

Auf Grundlage des Papiers, das kein einstimmig beschlossenes Ergebnis darstellt und dem daher ein provisorischer Charakter zugeschrieben werden muss, wird in den Folge-monaten innerhalb der AG daran gearbeitet, wie die genannten Werte und Normen praktisch umgesetzt bzw. besser verankert werden können.<sup>185</sup> Dieser Arbeitsschritt mündet nach 15 Monaten in einer abschließenden Stellungnahme der AG, die von allen teilnehmenden Akteuren – mit Ausnahme des Islamrates – inhaltlich mitgetragen wird.<sup>186</sup> Neben den bereits genannten Thesen arbeitet AG 1 eine Reihe von Schlussfolgerungen aus, deren Tenor lautet, dass für ein friedliches und gedeihliches Zusammenleben im Alltag Gesetzestreue nicht allein ausschlaggebend ist, sondern es hierzu auch eines Konsenses aller Menschen über Verhaltensregeln im Alltag bedarf, die jenseits gesetzlicher Verankerung einen moralischen Imperativ bilden (Bundesministerium des Innern 2009a: 8). Flankiert werden diese vergleichsweise allgemeinen Aussagen durch elf „alltagspraktische“ Handlungsempfehlungen, die sich noch einmal detaillierter mit der wichtigen Rolle von Schulen, der Bedeutung von Bildung und Sprachförderung, der Verantwortung von Eltern muslimischer Kinder, der Gleichberechtigung von Mann und Frau als zentralem Wert des deutschen Grundgesetzes, aber auch mit der Bedeutung

---

185 Über den Inhalt und die genaue Formulierung der aufgeführten Thesen gibt es anders, als es im zweiten Zwischen-Resümee dargestellt wird, keine endgültige Einigung innerhalb der AG. So wird die zweite und abschließende Stellungnahme der Arbeitsgruppe für das Plenum vom Islamrat in seiner Gesamtheit nicht mitgetragen und damit folglich formal auch nicht die darin enthaltenen Thesen (IRD 2010: 1; IRD-Interview vom 04.08.2011).

186 Die Aleviten in AG 1 stimmen dem Papier im Grundsatz ebenfalls zu, haben in einem eigenen, inhaltlich deckungsgleichen Entwurf jedoch den Beginn des ersten Satzes von „Wir Muslime“ in „Wir Aleviten“ geändert (Bundesministerium 2009a: 5).

eines eigenständigen Wissensschatzes von muslimischen Kindern über die Kultur und Geschichte der Herkunftsländer auseinandersetzen (ebd.: 8ff.).

Mit Blick auf die Fragen, welche Rolle die in der Islam Konferenz vertretenen fünf islamischen Verbände beim Integrationsprozess und der Förderung der Akzeptanz der im Grundgesetz verankerten Werte und Normen einnehmen und welchen Beitrag sie leisten können, wird kein tragfähiger Konsens erreicht. Während von einigen Teilnehmern auf die Integrationsleistung von muslimischen Organisationen – etwa beim Spracherwerb, der Sprachförderung oder der Einbindung religiöser Menschen in zivilgesellschaftliche, organisierte Strukturen – verwiesen wird, attestieren ihnen andere AG-Mitglieder vielmehr Desintegrationstendenzen (ebd.: 10; IRD 2010: 1). Vor diesem Hintergrund ist die Arbeitsgruppe auch nicht im Stande, dem Plenum der Islam Konferenz Empfehlungen zur grundsätzlichen Kooperation von Staat und muslimischen Verbänden in integrationsrelevanten Fragen zu unterbreiten.

#### **5.4.1.2 Zwischenfazit**

In einer bilanzierenden Betrachtung ist positiv zu unterstreichen, dass es der Arbeitsgruppe 1 gelingt, sich auf einen gemeinsamen Integrationsbegriff zu verständigen, der als reziproker und mehrdimensionaler Prozess – analog zum Begriffsverständnis dieser Arbeit in Kapitel 2.1 – verstanden wird. Dieser verlangt sowohl von der Aufnahmegeellschaft als auch von Zuwanderern einen gewissen Grad an Engagement, auch wenn dieses bei der Gruppe der Migranten ein „höheres Maß“ erfordert (Bundesministerium des Innern 2009c: 3). Außerdem legen alle AG-Mitglieder und deren angeschlossene Verbände ein positives Bekenntnis zur Werteordnung der deutschen Verfassung und zum Rechtsstaat ab.<sup>187</sup> Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Verpflichtung keinen so genannten Scharia-Vorbehalt enthält und der säkulare Staat als neutrale Instanz, die Religionen grundsätzlich offen gegenübersteht, angesehen wird (ebd.).

Wie schwierig – und für Außenstehende mitunter redundant wirkend – sich die AG-Debatten bisweilen gestalten, illustriert beispielhaft die Debatte zur deutschen Gesellschaftsordnung, in der es um die Frage geht, was genau unter diesem Begriff zu verstehen ist. In der Diskussion geht es mitunter um einzelne Worte oder bestimmte Begriffsinterpretationen und -feinheiten, die letztlich dazu führen, dass die Stellungnahme der Arbeitsgruppe im vorgelegten Wortlaut nicht von allen Beteiligten mitgetragen wer-

---

187 Das Bekenntnis zum Grundgesetz wird seither auch auf den Webseiten und den Selbstdarstellungen der teilnehmenden islamischen Verbände immer wieder hervorgehoben.

den kann.<sup>188</sup> So ist es aus Sicht des Islamrates nicht nachvollziehbar, „warum mit der Verwendung dieser Schlagwörter eindeutig bestimmte Begriffe wie Rechtsordnung und Verfassungsordnung relativiert werden, obwohl doch der Konsens der Gesellschaft durch die Rechtsordnung für alle verbindlich dargelegt ist“ (IRD 2010: 1). Dieser Einwand wird gleichfalls von anderen AG-Teilnehmern unterstrichen. Auch der Vorsitzende der Türkischen Gemeinde in Deutschland, Konferenzmitglied Kenat Kolat, sieht eine Unschärfeproblematik und moniert, dass der Begriff deutsche Gesellschaftsordnung inhaltlich oft für Assimilation steht (Kolat-Interview vom 14.09.2011). Prantl (2007) sekundiert mit Blick auf die Debatte, dass die einzige verbindliche Werteordnung die ist, „die sich in den Gesetzen widerspiegelt; das Grundgesetz formuliert in seinen Grundrechten und Verfassungsgrundsätzen die verpflichtenden Werte“. Folglich ist das von den Muslimen verlangte Bekenntnis zur deutschen Werteordnung in dieser Form gar nicht möglich (ebd.: 4). Oermann (2009) plädiert ebenfalls für eine klare Unterscheidung der Begriffe Rechts- und Werteordnung. Während es sich bei Rechtsordnung um einen juristisch-normativen Begriff handelt, der alle im Staate geltenden Gesetze umfasst und für alle Bürger verbindlich ist, bietet der Begriff Werteordnung hingegen einen weiten Interpretationsspielraum hinsichtlich der dabei vom Individuum vollzogenen Wertungen (ebd.: 18). Ausgehend von diesem Beispiel lässt sich zusammenfassend festhalten, dass es den AG-Mitgliedern während der dreijährigen Arbeitsgruppenarbeit oftmals nicht gelingt, über Formulierungen hinaus zu kommen, die den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen. Ein solches „Minimalergebnis“ im zweiten Zwischenresümee stellt unter anderem der Konsens über die unbedingte Geltung der Rechtsordnung des Grundgesetzes dar.

Einen signifikanten Fortschritt stellt hingegen die von der ersten Deutschen Islam Konferenz in Auftrag gegebene Studie „Muslimisches Leben ins Deutschland“ dar. Die Umsetzung der MLD-Untersuchung wird von AG 1 initiiert, indem sie in These 5 des ersten Zwischenresümeees den schwerwiegenden Mangel an empirischem Zahlenmaterial zur muslimischen Gemeinschaft in Deutschland kritisch festhält. Mit ihr wird das Wissen über die muslimische Gemeinschaft erheblich verbessert und wichtige Daten im Hinblick auf ihre Größe und Zusammensetzung bereitgestellt. Haben die deutsche Gesellschaft und politischen Akteure bis zu ihrer Veröffentlichung nur ein sehr ungenaues Bild vom muslimischen Leben, hilft die Erhebung, dieses weiter zu schärfen.

---

188 Zu weiteren Gründen, die zur Ablehnung der AG-Stellungnahme durch den Islamrat führen, siehe IRD 2010: 1.

Aus diesem Grund kann die durch die AG 1 initiierte Durchführung der MLD-Studie als ein substantielles Ergebnis der Arbeitsgruppentätigkeit angesehen werden.

#### **5.4.2 Arbeitsgruppe 2: Religionsfragen im deutschen Verfassungsverständnis**

Arbeitsgruppe 2 erhält vom DIK-Plenum zunächst den Auftrag, eine Positivliste zu erarbeiten, die Verfahren für die Einführung von islamischem Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG und dessen verfassungsrechtlich maßgeblichen Voraussetzungen detaillierter ausführen soll (Bundesministerium des Innern 2008d: 7). Unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Bundesländer geht es in diesem Punkt vor allem darum, zentrale inhaltliche wie organisatorische Anforderungen für die flächendeckende Einführung von islamischem Religionsunterricht zu formulieren. Daneben beschäftigt sich die AG nach der zweiten Plenarsitzung im Jahr 2007 ergänzend mit baurechtlichen Themen wie dem Bau und dem Betrieb von muslimischen Gebetsstätten sowie mit bestattungsrechtlichen Fragen. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind unter anderem die Islam-Experten Sven Kalisch, Rotraud Wielandt, Mathias Rohe, Christine Langenfeld, Peter Graf, Janbernd Oebbeke, Klaus Spenlen, Ömer Özsoy und Christian Walter sowie der Rechtswissenschaftler Heinrich de Wall (ebd.: 19; Deutsche Islam Konferenz 2010: 176ff.; Hermani 2010: 47). Geleitet wird die Arbeitsgruppe von Cornelia Rogall-Grothe, die während der Islam Konferenz Leiterin der Verfassungsabteilung des Bundesinnenministeriums ist (ebd.).<sup>189</sup>

##### **5.4.2.1 Themen und Diskussionsschwerpunkte der AG 2**

Die Arbeitsgruppe behandelt schwerpunktmäßig „Religionsfragen im deutschen Verfassungsverständnis“ und legt in ihrem ersten Arbeitszwischenbericht bereits eine Reihe von Empfehlungen vor. In Bezug auf das Thema Religionsunterricht wird im Zwischenresümee eine Ausarbeitung der Unterarbeitsgruppe „Wege zu einem islamischen Religionsunterricht“ beschlossen, die sich sehr präzise mit den notwendigen organisatorischen und inhaltlichen Voraussetzungen für die Erteilung von islamischen Religionsunterricht auseinandersetzt. Bis auf Ziffer XII, wo es um die strittige Frage geht, unter welchen Bedingungen Dachverbände als Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG anerkannt werden, wird das Papier im Einvernehmen aller AG-Teilnehmer verabschiedet (Bundesministerium des Innern 2008d: 24f.). In den ergänzenden Ausfüh-

---

189 Seit dem Jahr 2010 ist Rogall-Grothe Staatssekretärin im Bundesinnenministerium.

rungen zum Bau und Betrieb von Gebetshäusern in Deutschland wird außerdem herausgestellt, dass der Moscheebau ein wichtiger Schritt zur Integration darstellt und den Willen dokumentiert, „dauerhaft ein Teil der deutschen Gesellschaft zu sein (ebd.: 8). In diesem Kontext wird betont, dass die verfassungsrechtlich garantierte Religionsfreiheit den muslimischen Gemeinden selbstverständlich das Recht gibt, Moscheen zu errichten. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltungen sollen vor diesem Hintergrund stärker darauf hinwirken, dass Konflikte, etwa bei der Bauplatzauswahl, vermieden werden. Wegen der spezifischen Anforderungen bei islamischen Bestattungen empfiehlt die AG auch eine – bestenfalls nationale – Anpassungen der Bestattungsgesetze und sieht darin ein positives Signal für die Integration der in Deutschland lebenden Muslime (ebd.: 9).

Nach Weiterleitung der erarbeiteten Ergebnisse und Empfehlungen an das DIK-Plenum im März 2008 richtet sich der AG-Fokus in den Folgemonaten auf andere Fragen und Problemstellungen. Hierbei geht es insbesondere um die Bereiche religiöse Symbole, die Anwendbarkeit islamischer Normen in der Bundesrepublik sowie die Ausbildung von Lehrpersonal für Schulen und die Einrichtung islamisch-theologischer Forschungs- und Studienangebote an deutschen Universitäten. Auch zu diesem Themenkomplex werden im zweiten Resümee der Arbeitsgruppe Schlussfolgerungen und Handreichungen formuliert. So wird hinsichtlich der Gültigkeit von islamischen Normen festgehalten, dass das in Deutschland anwendbare Recht allein durch die deutsche Rechtsordnung festgelegt wird. Für die in der Scharia beinhalteten islamischen Normen gilt es ferner zwischen Verhaltensregeln für die religiöse Betätigung in engerem Sinne und Vorschriften, die auf eine Regelung des gesellschaftlichen Miteinanders abzielen, zu unterscheiden (Bundesministerium des Innern 2009b: 11). Entsprechende Verhaltensregeln sind nach Ansicht der Arbeitsgruppenmitglieder im Schutzbereich der Religionsfreiheit zu verorten (z.B. Gebetspflichten, Fastengebote). Bei religiösen Vorschriften, die in den Bereich des Privatrechts fallen, ist zwischen dem internationalen Privatrecht (ehe-, familien- und erbrechtliche Sachverhalte mit Auslandsbezug) und dem dispositiven deutschen Sachrecht zu differenzieren (Eheverträge, Testamente) (ebd.: 10). Beim öffentlichem Recht und an dieser Stelle insbesondere im Strafrecht, wird die Anwendung ausländischer Normen oder gar eine Parallelgerichtsbarkeit im AG-Bericht explizit ausgeschlossen.

Neben den bisweilen sehr juristisch geprägten Empfehlungen wird ergänzend herausgestellt, dass die Ausbildung von religiösem Personal unter das Selbstbe-

stimmungsrecht von Religionsgemeinschaften fällt, obwohl es sich bei diesen langfristig in erster Linie um in Deutschland aufgewachsene und hier ausgebildete Personen handeln soll (ebd.: 13). Dem vorübergehenden Rückgriff auf im Ausland geschultes Personal, auf das z.B. die DITIB mit Hilfe der türkischen Religionsbehörde in großem Umfang zugreift, wird ein hilfreicher Übergangscharakter zugeschrieben. Konsens herrscht in der Arbeitsgruppe ebenfalls beim Thema einer zeitnahen Einrichtung von Forschungs- und Lehrangeboten an deutschen Hochschulen. Die Themenbereiche religiöse Symbole und Integration in der Schule werden in einer Anlage zum AG-Resümee noch einmal umfangreicher behandelt und dabei Stellung zu Konfliktfeldern wie dem Tragen eines Kopftuches in staatlichen Schulen, der Teilnahme an schulischer Sexualerziehung, an Klassenfahrten oder am koedukativen Sport- und Schwimmunterricht genommen (ebd.: 15ff.).

#### **5.4.2.2 Zwischenfazit**

Losgelöst von der Vielzahl an behandelten Detailfragen lassen sich bilanzierend drei Ergebnisse der AG-2-Arbeit extrahieren. Erstens wird in den verabschiedeten Empfehlungen zur Anwendbarkeit von islamischen Normen festgehalten, dass diese im Kontext von Religionsfreiheit frei ausgeübt werden dürfen, solange sie nicht im Konflikt zu anderen Werten und Normen des Grundgesetzes stehen. Die Einigung hierauf, die auch von den muslimischen Verbandsvertretern in der AG einvernehmlich mitgetragen wird, schließt nicht nur ein islamisches Sonderrecht aus, sondern verdeutlicht, dass auch dem Recht auf freie Religionsausübung bestimmte Grenzen gesetzt sind und sich Muslime somit nicht in allen Fällen auf den Inhalt dieser Norm berufen können.

Die ausführliche Beschäftigung mit den notwendigen organisatorischen und inhaltlichen Kriterien für die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts besitzt dazu zweitens eine stimulierende Wirkung in Richtung der deutschen Bundesländer, da die aufgeführten Bedingungen von allen in diesem Zusammenhang relevanten Akteuren konsensual erarbeitet werden. Zwar haben die Ergebnisse keinen unmittelbar verbindlichen Charakter, da der Bund nicht über eine Bildungskompetenz verfügt, dennoch können sie als wegweisender Leitfaden fungieren. Als „externe Lösung“ haben sie ebenfalls das Potential, den Dialogprozess zwischen Landesregierungen und islamischen Organisationen vor Ort voranzutreiben und mögliche Verhandlungsblockaden aufzulösen. Die vorgelegten Empfehlungen besitzen ferner einen wettbewerbsstimulierenden Effekt, da

sie durch die nationale Erarbeitung die Länder bei der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts in ein stärkeres Konkurrenzverhältnis setzen.

Als drittes wesentliches Resultat der AG-2 lässt sich das erstmalig gemeinsam formulierte Ziel nennen, Forschungs- und Lehrangebote zur islamischen Theologie an deutschen Hochschulen einzurichten.<sup>190</sup> Dies ist nicht nur eine Notwendigkeit für die flächendeckende Einführung eines islamischen Religionsunterrichts, sondern hat langfristig den entscheidenden Vorteil, dass die Ausbildung von islamischen Religionsgelehrten nicht nur in der Bundesrepublik stattfindet, sondern auch in deutscher Sprache und mit zuvor festgelegten und akkreditierten Lehrinhalten realisiert wird.

### **5.4.3 Arbeitsgruppe 3: Wirtschaft und Medien als Brücke**

In Arbeitsgruppe 3 stehen die Themengebiete Wirtschaft und Medien sowie damit verbundene Problemstellungen im Diskussionszentrum. Mit Fokus auf ökonomische Fragen beschäftigen sich die AG-Teilnehmer in den ersten Monaten zunächst mit der Lebenswirklichkeit junger Muslime bis zu ihrem Schulabschluss. Neben der Ausarbeitung von konkreten Einzelschlüssen zur Verbesserung der schulischen Situation muslimischer Kinder und Jugendlicher werden auch der Übergang ins Berufsleben und potentielle Hilfsmaßnahmen seitens der deutschen Wirtschaft thematisiert. Bezüglich der Rolle und Bedeutung der Medien erfahren in der Arbeitsgruppe vor allem das medial vermittelte Islambild sowie medien-interne Strukturen eine tiefergehende Beleuchtung (Bundesministerium des Innern 2007: 4). Nach dem ersten Zwischenresümee im Jahr 2008 widmet sich die Gruppe in den Folgemonaten verstärkt der Frage, inwiefern und in welchem Umfang die Berichterstattung deutscher und türkischer Medien Einfluss auf die deutsche Integrationsdebatte ausübt (Bundesministerium des Innern 2008d: 10). Dem Gremium gehören neben den Plenarmitgliedern Nassir Djafari, Badr Mohammed und Walid Nakschbandi auch die Wissenschaftler Karl-Heinz Meier-Braun, Abdul-Ahmad Rashid, Kai Hafez, Hans-Jürgen Weiß sowie Kenan Kubilay an (Deutsche Islam Konferenz 2010: 282ff.; Djafari-Interview vom 29.08.2011; Hermani 2011b: 31; Mohammed-Interview vom 08.08.2011; Nakschbandi-Interview vom 11.08.2011). Geleitet wird die Arbeitsgruppe von Michael Frehse, der in der 16. Wahlperiode Unterabteilungsleiter der Grundsatzabteilung des Bundesinnenministerium ist.

---

190 Im Januar 2012 wird von Bundesbildungsministerin Anette Schavan in Tübingen das erste von vier universitären Zentren für Islamische Theologie eröffnet. Als weitere vom Bund geförderte Standorte für die Ausbildung von Religionsgelehrten sind Münster/Osnabrück, Frankfurt/Gießen sowie Erlangen-Nürnberg vorgesehen (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2012: 1).

#### 5.4.3.1 Themen und Diskussionsschwerpunkte der AG 3

Für den Themenbereich Wirtschaft, der in der ersten Arbeitsphase der Arbeitsgruppe den Schwerpunkt bildet, werden die gewonnenen Erkenntnisse in Form von fünf stichwortartigen Appellen festgehalten, die sich sowohl an die Mehrheitsgesellschaft als auch an die muslimischen Einwanderer in Deutschland richten. Sie lauten (ebd.: 10f.):

- 1) Muslimische Eltern sind zum Teil nicht ausreichend über das deutsche Bildungssystem informiert, daher sind viele ihrer Bemühungen nicht zielführend; z. T. ist auch eine intensivere Erziehungspflicht wünschenswert; ein besseres Verhältnis Eltern/Schule ist anzustreben; gefordert wird ein tieferes interkulturelles Verständnis der Lehrerschaft für die Belange muslimischer Mitbürger
- 2) Verstärkte Einrichtung von Ganztagschulen mit pädagogischen Bildungskonzepten an den Nachmittagen
- 3) Überprüfung des deutschen Schulsystems vor dem Hintergrund einer wünschenswerten längeren gemeinsamen Schulausbildung; Bildungssegregation nach Herkunft sollte abgebaut werden
- 4) Nachhaltige Verbesserung der Sprachausbildung mit entsprechenden, wissenschaftlich abgestützten neuen Konzepten (parallel zum Schulalltag – wenn nötig bis zu einem Alter von 6 Jahren)
- 5) Verstärktes Werben bei muslimischen Eltern, ihre Kinder in Kindergärten/Vorschulen zu schicken; verbesserte Betreuung inklusive qualifizierten Bildungsauftrags in diesen Einrichtungen; Verbesserung der Ausbildung/Schulung der Mitarbeiter

Die Ausführungen unterstreichen in der Summe, dass dem deutschen Bildungssystem und der Sprachausbildung von Menschen mit Migrationshintergrund eine zentrale Funktion im Integrationsprozess zufällt. Der Zugehörigkeit zum Islam wird in diesem Kontext keine negative Wirkung auf Bildungslaufbahnen zugeschrieben. Auffällig ist darüber hinaus, dass dem Wirtschaftssystem in den formulierten Handlungsempfehlungen ebenso wie in den jeweiligen Resümees keine weitgehendere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Vielmehr richten sich die erarbeiteten Appelle an die zugewanderten Muslime auf der einen Seite und andererseits an die Aufnahmegesellschaft als Ganzes und hier im Speziellen an den deutschen Staat, der für das Bildungswesen in der Bundesrepublik zuständig ist. Während die Wirtschaft, anders als die AG-Bezeichnung vermuten lässt, nicht zum primären Adressaten gehört und ihre Rolle und Funktion zu wenig diskutiert wird, wird die Reziprozität von Integrationsleistungen gesamtgesellschaftlich herausge-



stellt, indem die AG alle Akteure in der Pflicht sieht, „Verbesserungen im gemeinsamen Miteinander anzustreben und Schwellen abzubauen“ (ebd.: 10).

Nach einer intensivierten Beschäftigung mit dem medial vermittelten Bild des Islams in Deutschland stellen die AG-Teilnehmer vor allem eine überproportionale Fokussierung auf Gewaltaspekte fest. Dies verbinden sie in ihrem ersten Zwischenbericht an das Plenum mit der Forderung nach einer verantwortungsvollen, vorurteilsfreien und differenzierten Berichterstattung. So sollen unter anderem „mehr alltagsnahe Themen zum islamischen Leben in Deutschland aufbereitet werden“ (ebd.: 11). Die Vermittlung eines ausgewogeneren Islambildes kann durch eine objektivere Berichterstattung und die „Rekrutierung von mehr Medienschaffenden mit Migrationshintergrund“ erreicht werden (Bundesministerium des Innern 2009b: 25f.). Mit Blick auf die in Deutschland geltende Pressefreiheit wird in diesem Zusammenhang immer wieder die Verantwortung der Journalisten sowie die Notwendigkeit einer kritischen Reflexion des eigenen medialen Handelns betont. Als eine erste konkrete Maßnahme wird in Zusammenarbeit mit der Herbert Quandt-Stiftung ein runder Tisch von deutschen und türkischen Journalisten in Berlin gegründet (Hermani 2011b: 31).

Als weiteres Ergebnis der AG-Arbeit wird im zweiten Resümee die Umsetzung einer eigenen Internetseite ([www.deutsche-islam-konferenz.de](http://www.deutsche-islam-konferenz.de)) hervorgehoben, die als zusätzliches Informationsangebot für den gesellschaftlichen Diskurs über den Islam in Deutschland dienen soll. Nach Betrachtung der Öffentlichkeits- und Informationsarbeit der islamischen Verbände konstatieren die Arbeitsgruppenmitglieder allgemeine Defizite und Schwächen. Sie schlagen den Vereinigungen eine effizientere Kooperation mit Medienvertretern vor, die durch spezielle Schulungen, Kennenlerngespräche und die Einführung von Pressesprecherpositionen in möglichst jeder Moschee erreicht werden soll (ebd.: 28).

#### **5.4.3.2 Zwischenfazit**

In einer einordnenden Betrachtung der Arbeitsgruppen-Resultate lässt sich analog zu den Ergebnissen der AGs 1 und 2 feststellen, dass es sich bei ihnen hauptsächlich um unverbindliche Appelle und Handlungsempfehlungen handelt. Wenngleich es sinnvoll und hilfreich ist, Ratschläge für die Praxis zu formulieren, ist die Realisierungswahrscheinlichkeit von Vorschlägen aus AG 3 besonders auf den Willen und die Einsatzbereitschaft Dritter angewiesen. Dazu zählen nicht nur die Länder und die Kommunen, sondern insbesondere auch die Medien, die einen zentralen Diskussionsfaktor im Arbeitsgruppen-Diskussionsprozess darstellen. Der strikte Ausschluss der Öffentlichkeit

aus den Beratungen auf Arbeitsebene der DIK erweist sich in diesem Fall als besonders kontraproduktiv. Faktisch ist es so, dass sich Wirtschaftsexperten, Wissenschaftler, Politiker, muslimische Einzelpersonen und Verbandsfunktionäre mit ausgewählten Medienvertretern über die Medien als latenten Akteur und die Verbesserung des öffentlichen Islambildes austauschen – und das in einem vergleichsweise kleinen Kreis ohne direkte Einbeziehung der adressierten Öffentlichkeit. Dieses Vorgehen mindert nicht nur den Verbindlichkeitscharakter der gemeinsam erarbeiteten Vorschläge, sondern führt auch dazu, dass ein Großteil der relevanten Medienakteure – bei einer AG-Größe von gerade einmal 30 Personen – überhaupt nicht in den Diskussionsprozess eingebunden werden.

Flankierend erweisen sich viele Ideen und Vorschläge als schwierig in die Praxis umzusetzen, da für einen Großteil der Empfehlungen zusätzliche finanzielle Mittel und personelle Ressourcen aufgewendet werden müssen. Wenngleich die vorgebrachten Mediens Schulungen oder die Einrichtung von lokalen Pressesprecherpositionen durchaus sinnvolle Verbesserungsvorschläge darstellen und den Professionalisierungsgrad erhöhen können, sind sie von den lokalen Moscheeverbänden, aber auch deren Dach- und Spitzenverbänden nicht ohne Weiteres realisierbar. Hierbei kommt auch der Umstand negativ zum Tragen, dass auch den größten islamischen Organisationen bisher die Anerkennung als Religionsgemeinschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts fehlt. Damit können sie nicht auf steuerliche Finanzierungsinstrumente zurückgreifen, sondern sind weiterhin auf Spenden und Mitgliedsbeiträge als primäre Einnahmequelle angewiesen.

#### **5.4.4 Gesprächskreis: Sicherheit und Islamismus**

Beim vierten Diskussionsforum auf der Arbeitsebene der Islam Konferenz handelt es sich um den Gesprächskreis Sicherheit und Islamismus, in dem im Wesentlichen sicherheitspolitische Themen und mögliche Präventionsmaßnahmen erörtert werden.<sup>191</sup> Der beigeordnete GK unterscheidet sich in Abgrenzung zu den Arbeitsgruppen nicht nur durch seine Bezeichnung, sondern weist auch andere Charakteristika vor allem im Hinblick auf seine Zusammensetzung auf. In Abgrenzung zu den AGs sind in ihm neben staatlichen Vertretern nur muslimische Verbandsakteure, jedoch keine Einzelmuslime vertreten. Ergänzt wird der Teilnehmerkreis durch Islamexperten der Bundeszentrale für politische Bildung, der Friedrich-Ebert- und Konrad-Adenauer-Stiftung und durch den

---

191 Bei diesem Gremium handelt es sich gewissermaßen um den institutionalisierten Nachfolger der in Kapitel 5.2.1 genannten Treffen zwischen Sicherheitsbehörden und islamischen Verbänden.

Wissenschaftler Johannes Kandel (Deutsche Islam Konferenz 2010: 304ff.; Hermani 2011b: 31). Inhaltlich konzentriert sich die Dialogrunde daher auch auf den Themenkomplex Innere Sicherheit, islamistische Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung der BRD sowie das Thema Prävention und Aufdeckung von islamistisch-extremistisch motivierten Gewalttaten (Bundesministerium des Innern 2007: 4).

#### **5.4.4.1 Themen und Diskussionsschwerpunkte im GK**

In der ersten Arbeitsphase behandelt das Gremium schwerpunktmäßig Fragen zur lokalen Zusammenarbeit von Polizei und Moscheevereinen, deren Form, Ausgestaltung und Grenzen anhand von Beispielprojekten diskutiert werden. Auf Basis dieser Bestandsaufnahme identifiziert der Gesprächskreis eine Reihe von Erfolgsfaktoren wie die flächendeckende Benennung von festen Ansprechpartnern auf Seiten der Polizei und der Vereine, die konsequente Einbindung der im jeweiligen Sozialraum relevanten Akteure, das Vorhandensein eines nachhaltigen Interesses bei den Führungspersonen oder auch die Erkenntnis, dass es sich bei einer Kooperation um eine langfristige Aufgabe handelt (Bundesministerium des Innern 2008d: 12). In diesem Zusammenhang schlagen die GK-Mitglieder in ihrem ersten Zwischenresümee an das Plenum die Schaffung einer Clearingstelle vor, die als Koordinierungsinstanz Informationen über bereits praktizierte Kooperationsprojekte, aber auch Namen von Ansprechpartnern und Referenten vermitteln und bei der Bereitstellung von Informationsmaterialien helfen soll (ebd.).<sup>192</sup>

Mit den Schlussfolgerungen zur Arbeit der deutschen Sicherheitsbehörden im Bereich Islamismus beleuchten die Gesprächskreismitglieder die Rolle der Verfassungsschutzorgane und stellen in diesem Kontext heraus, dass es die Verantwortung der Gesamtgesellschaft ist, islamistischen Bestrebungen in einem gemeinsamen Schulterschluss entgegenzuwirken. Die wichtigsten Instrumente hierfür sind aus Sicht der Gesprächskreisteilnehmer die staatliche Gefahrenabwehr, Integrationspolitiken und zivilgesellschaftliche Dialoge (ebd.: 15). Ein besonderes Augenmerk wird im Zwischenbericht auch auf Bildungsarbeit von islamischen Organisationen und damit verbundenen Radikalisierungsfaktoren geworfen. Obschon immer wieder betont wird, dass es keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen ihrer Bildungsarbeit und terroristischen Anschlägen gibt, wird jedoch auch auf die radikalisierende sowie desintegrierende Wir-

---

192 Die vom Gesprächskreis empfohlene Einrichtung einer Clearingstelle wird noch im Jahr 2008 umgesetzt und beim BAMF angesiedelt (Deutsche Islam Konferenz 2010: 10).

kung bestimmter islamischer Bildungsinhalte verwiesen (ebd.). Daher obliegt den Schuleinrichtungen eine große Verantwortung und eine wichtige Funktion bei der Vermittlung von islamischen Glaubensinhalten. Für den Gesprächskreis haben die Organisationen ferner die Aufgabe, sich von islamistischen Einflüssen abzugrenzen und in ihrer Arbeit eine kritische Auseinandersetzung mit islamistischen Gruppierungen und Strömungen zu pflegen.

Die dafür notwendige transparente Arbeit von muslimischen Organisationen bildet den thematischen Diskussionsschwerpunkt in der zweiten Arbeitsphase, die in acht Sitzungen zwischen November 2007 und Juni 2009 stattfindet. In diesen Zeitraum sind insbesondere zwei Punkte von besonderer Bedeutung. Einerseits gelingt es dem Gremium nicht, sich auf inhaltlicher Ebene auf einen gemeinsamen Islamismus-Begriff zu einigen. Die Debatte über dessen Gehalt, seine Ursachen, Geschichte, Verbreitung und sein Gefahrenpotential führt zu keinem abschließenden Ergebnis und wird daraufhin vertagt (Bundesministerium des Innern 2009b: 30). Auf der anderen Seite ist es den beteiligten Akteuren – mit Ausnahme des Islamrates – möglich, sich auf eine Reihe von gemeinsamen Schlussfolgerungen zu einigen, die sich mit der Arbeit von muslimischen Verbänden und deren Verhältnis zum deutschen Staat beschäftigen. Sie bilden im Wesentlichen auch die Quintessenz des Gesprächskreis-Abschlussberichtes und lauten folgendermaßen (ebd.: 30f.):

- 1) Die Teilnehmer des Gesprächskreises sind der Auffassung, dass wechselseitige Offenheit eine Grundvoraussetzung für die Zusammenarbeit zwischen islamischen Organisationen und staatlichen Institutionen ist.
- 2) Dies bedeutet auch, aktiv etwaige extremistische Bestrebungen in der muslimischen Bevölkerung zu problematisieren und – z.B. im Rahmen der Bildungsarbeit – auch selbstständig dagegen vorzugehen. In diesem Zusammenhang ist eine enge Kooperation mit den Sicherheitsbehörden hilfreich und den islamischen Organisationen willkommen.
- 3) Transparenz muss auch einschließen, finanzielle und tatsächliche Einnahmen – auch aus dem Ausland – offen zu legen und zu diskutieren.
- 4) Die islamischen Verbände erklären, islamistisch-extremistische Propaganda, Schriften und Publikationen in ihren Einrichtungen nicht zu dulden.
- 5) Der praktische Erfolg unserer Arbeit in der Deutschen Islam Konferenz hängt wesentlich davon ab, dass die Arbeitsergebnisse innerhalb der islamischen Organisationen und darüber hinaus auch der muslimischen Bevölkerung Deutschlands bekannt gemacht und – wo erforderlich – auch umgesetzt werden.

- 6) Die Mitglieder des Gesprächskreises sind sich einig, dass gemeinsame Projekte von staatlichen Stellen und islamischen Organisationen zur Extremismus- und Radikalisierungsprävention Erfolg versprechend sind. Der Gesprächskreis wird sich daher in seinen kommenden Sitzungen verstärkt dem Thema der praktischen Umsetzung des Präventionsansatzes widmen. Als erstes Projekt hierzu wird eine gemeinsame Publikation mit dem Titel ‚Muslime für Freiheit und Vielfalt‘ erarbeitet.

#### **5.4.4.2 Zwischenfazit**

Die abschließenden Ausführungen der Gesprächskreismitglieder greifen in Teilen noch einmal Punkte aus dem ersten Zwischenresümee des Gremiums auf und definieren ergänzend eine Reihe von Transparenzkriterien für muslimische Organisationen. Sie umfassen finanzielle, inhaltliche und verhaltenstechnische Gesichtspunkte. Im vorletzten Punkt gehen die Verantwortlichen außerdem selbst auf den wichtigen Aspekt ein, dass der Erfolg der ersten Deutschen Islam Konferenz vor allem davon abhängt, inwieweit es gelingt, die beschlossenen Empfehlungen in die muslimische Gemeinschaft zu transportieren. Wenngleich keine näheren Details genannt werden, wie dieses Ziel umgesetzt werden kann, wird damit gewissermaßen indirekt ein Gütekriterium für den Erfolg bzw. Misserfolg der Islam Konferenz formuliert (ebd.: 31). Die kontroverse Debatte zum Islamismus-Begriff zeigt unterdessen Parallelen zur Diskussion in AG 1 und illustriert die sehr unterschiedlichen Ziele und Handlungsorientierungen der Teilnehmer. Während die staatlichen Akteure im Rahmen des Gesprächskreises versuchen, die islamischen Verbände auf bestimmte sicherheitspolitische Einschätzungen und Verantwortlichkeiten zu verpflichten, fällt es den organisierten Muslimen aus inhaltlichen sowie verbandsideologischen Gründen oftmals schwer, diesen zu zustimmen.

### **5.5 Konferenzoutput: Bewertung, Reichweite und Defizite der Dialogarbeit**

Der Vorstellung und Beurteilung der wichtigsten Arbeitsgremienberichte schließt sich in diesem Kapitel eine Gesamtbetrachtung der DIK-Ergebnisse an. Diese erfolgt zunächst aus drei Perspektiven und umfasst – basierend auf den offiziellen Statements der Mitglieder zu den Zwischenresümees und den durchgeführten Experten-Interviews – eine Bewertung der Konferenzarbeit aus dem Blickwinkel der staatlichen Regierungsvertreter, der muslimischen Verbände und Einzelpersonen. Die separate Behandlung erfolgt aus analytischen Gesichtspunkten und soll illustrieren, wie differenziert die Sichtweisen auf die Konferenz und ihrer Ergebnisse sind. Der Akteurperspektive

schließt sich eine wissenschaftliche Betrachtung der Konferenzergebnisse an, die sich übergeordnet und schwerpunktmäßig auf die Aspekte Realisierungspotential und Themenadäquanz konzentriert. Abschließend folgt unter Rückgriff auf die Analysekategorien des akteurzentrierten Institutionalismus eine Untersuchung der zentralen Ursachen für die Erarbeitung bzw. das Nichtzustandekommen von bestimmten Konferenzergebnissen.

### **5.5.1 DIK-Resümee aus Sicht der schwarz-roten Bundesregierung**

Die im Detail vorgestellten Ergebnisse der drei Arbeitsgruppen und des beigeordneten Gesprächskreises werden von Bundesinnenminister Schäuble in seiner Eröffnungsrede zum vierten und letzten Plenartreffen der ersten Deutschen Islam Konferenz in einem Zehn-Punkte-Katalog zusammengefasst.<sup>193</sup> Hierbei stellt er an erster Stelle die Einigung auf ein gemeinsames Integrationsverständnis und die Bedeutung der Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ heraus, die erstmals repräsentativ Muslime nach ihren Herkunftsländern und Lebensgewohnheiten befragt und unter anderem erhebt, dass in Deutschland über vier Millionen Muslime leben und beinahe fünfzig Prozent von ihnen bereits deutsche Staatsbürger sind. Er unterstreicht in seinem Beitrag außerdem die in AG 1 verabschiedete Grundsatzerklärung der muslimischen Vertreter zur freiheitlichen Grundordnung und dem in den Papier geäußerten Willen, an der Gestaltung der deutschen Gesellschaft aktiv mitzuwirken. Die Schulbildung bezeichnet Schäuble in Punkt 5 als große Herausforderung der strukturellen Integration und hebt hervor, dass die Arbeit der Islam Konferenz belegt, „dass bei der besonderen Frage nach Religionsunterricht für muslimische Kinder viele Wege zum Ziel führen können“ (Schäuble 2009: 1f.).

Neben dieser groben inhaltlichen Zusammenfassung, die die zentralen Fortschritte im Dialog mit den Muslimen aus Sicht der schwarz-roten Bundesregierung widerspiegelt, nimmt Schäuble ergänzend zu den impliziten Ergebnissen und einer möglichen Fortsetzung der Deutschen Islam Konferenz Stellung. Als allgemeinen Erfolg identifiziert der Minister eine positive Entwicklung in der öffentlichen Wahrnehmung und im Umgang mit dem Islam. Schäuble führt dazu in Abschnitt 10 aus: „Der Umgang mit Muslimen und mit dem muslimischen als Teil unseres öffentlichen Lebens hat sich in den vergangenen Jahren deutlich entspannt und verbessert. Wo es heute Probleme gibt –

---

193 Da Minister Schäuble in diesem Zusammenhang stellvertretend für alle staatlichen Vertreter spricht und die Bewertungen der interviewten Exekutivvertreter Brigitte Zypries und Ehrhart Körting einen ähnlichen Tenor eingeschlagen, werden diese nachfolgend nicht separat aufgeführt. Ihre Aussagen finden sich in der Auswertung zu den Kategorien 6, 7 und 8 im Anhang.

sei es an der Schule, im Berufsalltag oder in den Medien – da bleibt unsere Gesellschaft nicht bei der notwendigen Problembeschreibung stehen, sondern sucht nach Lösungen, die dann nach Möglichkeit auch umgesetzt werden. Ich glaube, wir haben uns auf allen Seiten kennen und oft auch schätzen gelernt. Ohne Zweifel ist eine Fortsetzung des ernsthaften und strukturierten Dialogs in dieser Konferenz notwendig. Sie wird deshalb auch in den nächsten Monaten in meinem Ministerium vorbereitet“ (ebd.: 3). Für den Innenminister ist der Austausch mit den in der BRD lebenden Muslimen mit dem Ende der ersten DIK also nicht beendet, sondern soll fortgeführt werden. Über welchen Zeitraum sich der Dialog insgesamt erstrecken und unter welchen Rahmenbedingungen er stattfinden wird, lässt er jedoch offen.

Obwohl sich Schäuble in seinen Aussagen hauptsächlich auf inhaltliche Aspekte und die erreichten Fortschritte beim Thema Integration konzentriert, reflektiert er in Punkt 9 seiner Eröffnungsrede ebenso Abläufe und Konfliktpunkte innerhalb der ersten Deutschen Islam Konferenz. So kritisiert er mit Blick auf die muslimischen Teilnehmerverbände und im Speziellen auf den Islamrat, dass diese hinsichtlich der strafrechtlichen Ermittlungen der Staatsanwaltschaften Köln und München gegen Funktionäre ihrer Gliederungen „deutlichere Erklärungen“ hätten abgeben müssen. Außerdem moniert der Minister, wiederum mit Blick auf die islamischen Verbandsvertreter, dass Vereinbarungen auf Arbeitsebene in Teilen noch kurz vor der öffentlichen Beratung im Plenum zurückgenommen worden seien (ebd.). Damit spielt er auf den Umstand an, dass die Zwischenberichte der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises in Teilen und bisweilen vollständig von einigen Verbandsvertretern nicht mitgetragen werden.

### **5.5.2 Bewertung zentraler Resultate aus Sicht der muslimischen Vertreter**

Die von Bundesinnenminister Schäuble vorgestellten Ergebnisse beinhalten zwar das wesentliche Substrat der Arbeitsgremientätigkeiten, seine Ausführungen sind aber zugleich von einer inhärenten regierungsspezifischen Perspektive auf die erste Deutsche Islam Konferenz geprägt. Aus diesem Grund ist es weiterhin notwendig, die Bewertung der Resultate um die Auffassungen und Einschätzungen der teilnehmenden Einzel- und Verbandsmuslime zu ergänzen. Mit diesem Schritt wird nicht nur ein detailreicheres Bild gewonnen, sondern die Bewertungen der muslimischen Konferenzmitglieder geben ebenso Hinweise darauf, mit welchen Schwerpunkten und Konnotationen die Konferenzresultate von ihnen als wichtige Multiplikatoren in die muslimische Gemeinschaft

getragen werden. Als Basis hierfür dienen die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews, die mit sieben von fünfzehn muslimischen DIK-Teilnehmern geführt werden können.<sup>194</sup>

Für die Alevitische Gemeinde Deutschland und ihren Vertreter Ali Ertan Toprak steht die Deutsche Islam Konferenz als Ganzes für einen Wendepunkt und eine positive atmosphärische Veränderung in der Integrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Beide Punkte tragen aus ihrer Sicht dazu bei, dass das Thema Integration und Islam eine insgesamt höhere gesellschaftliche Relevanz erhält (AABF-Interview vom 14.09.2011). Mit der DIK wird nach Auffassung der organisierten Aleviten nach 50 Jahren weitgehender Dialogunwilligkeit auf beiden Seiten eine neue Gesprächsdynamik entfaltet (ebd.). Mit Blick auf die Konferenzergebnisse weist der Verbandsvertreter darauf hin, dass nach nur drei Jahren intensiver Debatte nicht alle angehäuften Probleme verschwunden sein könnten, sondern dass dies einen längeren Zeitraum in Anspruch nehme. Als wichtigstes Resultat sieht Toprak die Fortschritte beim Religionsunterricht und bei der Lehrpersonalausbildung an deutschen Hochschulen an (ebd.).

Zu einer ambivalenten Einschätzung der ersten Deutschen Islam Konferenz kommt der Vorsitzende des Islamrates für die Bundesrepublik, Ali Kizilkaya. Für ihn stellt die DIK weder einen richtigen Erfolg noch einen richtigen Misserfolg dar (IRD-Interview vom 04.08.2011). Positiv hebt er aus der Perspektive des Spitzenverbandes ein generelles Umdenken in der Politik und eine größere Gesprächsbereitschaft hervor. Der im Rahmen der DIK begonnene Dialog untermauert nach seiner Auffassung zudem die Hoffnung vieler Muslime, als ein Teil der Gesellschaft gesehen zu werden (ebd.). Analog zur AABF sieht auch der Islamrat Verbesserungen im Umgang mit Schülern und beim Religionsunterricht. In diesem Zusammenhang hätten nach Meinung des IRD jedoch weitergehende Fortschritte erzielt werden können, wenn die muslimischen Verbände in der ersten Deutschen Islam Konferenz eine andere Rolle erhalten hätten. Diesbezüglich hält Kizilkaya kritisch fest, dass die Bundesregierung durch die Erweiterung des Teilnehmerkreises durch säkulare Muslime nicht nur das staatliche Neutralitätsgebot umgangen, sondern die heterogene Zusammensetzung auf Seiten der Muslime in religiösen Fragen zwangsläufig nur Kompromisse ermöglicht habe (ebd.).

---

194 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Fragen, ob die erste DIK insgesamt erfolgreich gewesen ist (Kategorie 6) und was das wichtigste Ergebnis nach drei Jahren darstellt (Kategorie 7). Da nicht alle muslimischen Plenarteilnehmer als Interviewpartner zur Verfügung stehen, erhebt die Darstellung keinen Anspruch darauf, alle Meinungen und Sichtweisen abzubilden.



Für den Vorsitzenden des Zentralrats der Muslime, Aiman A. Mazyek, ist die erste Deutsche Islam Konferenz summa summarum ein Erfolg. Auch wenn die Einrichtung seines Erachtens kaum Erfolge bei der strukturellen Anerkennung des Islams verbuchen könne, habe sie doch eine Reihe von positiven Signalen an die deutsche Gesamtbevölkerung ausgesendet (ZMD-Interview vom 21.09.2011). Als herausragendes Ergebnis sieht der Zentralrat die von AG 2 erarbeitete Handreichung zum Thema Religionsunterricht an. Außerdem habe der intensive Dialog im Rahmen der DIK die Loyalität der Muslime zum Grundgesetz „eindrucksvoll“ unterstrichen (ebd.). Hinsichtlich der Ergebnisreichweite und der Einbindung von muslimischen Einzelvertretern konstatiert der ZMD-Vorsitzende, dass die Verbände im Sinne eines konstruktiven und nachhaltigen Dialogs inhaltlich „viele schmerzhaft Kompromisse“ eingegangen seien (ebd.).

Der Bundesvorsitzende der Türkischen Gemeinde Kenan Kolat, der als Einzelmuslim an der ersten DIK teilnimmt, sieht die Arbeit der Einrichtung als überwiegend erfolgreich an (Kolat-Interview vom 14.09.2011). Besonders positiv bezeichnet er die Tatsache, dass der Themenkomplex Islam und Integration mit dem Gremium in die Öffentlichkeit getragen worden sei und sich der Gesamtstaat nun endlich mit diesem Thema auseinandersetze (ebd.). Kolat verbindet damit auch die Beobachtung, dass die Konferenz auf Regierungsseite zu erkennbaren Lerneffekten geführt habe sowie auch eine Reihe von organisationalen Anpassungen in den Exekutiven vorgenommen worden seien. Als bedeutungsvollstes Ergebnis der Gespräche zwischen staatlichen und muslimischen Repräsentanten sieht er das in AG 1 erarbeitete Papier zum Verhältnis zu und dem Umgang der Muslime mit der deutschen Gesellschaftsordnung an. Dieses erkennt, so Kolat, auch „die Zugehörigkeit des Islams zu Deutschland an und sieht den Islam als einheimisch“. Allein aus diesem Grund stelle das Papier einen wichtigen integrationspolitischen Fortschritt dar (ebd.).

Zu einem insgesamt positiven Fazit kommt ebenfalls das muslimische Einzelmitglied Nassir Djafari. Für ihn steht die erste Deutsche Islam Konferenz stellvertretend für einen sichtbaren Bedeutungsgewinn der Religion Islam, die im Rahmen der DIK und in Verknüpfung mit integrationspolitischen Fragestellungen erstmals zum Gegenstand eines nationalen Gipfels wird (Djafari-Interview vom 28.08.2011). Auch wenn die Konferenzergebnisse selbst keinen entscheidenden Beitrag dazu leisten, die materielle Integration der Muslime in Deutschland zu befördern, besteht die zentrale Leistung der Einrichtung nach seiner Einschätzung vor allem darin, bestimmte Probleme zu artikulieren

und auf Bundesebene zu einem Diskussionsthema zu machen (ebd.). In diesen Zusammenhang moniert er eine überhöhte Erwartungshaltung der Öffentlichkeit gegenüber der Islam Konferenz und eine mediale Berichterstattung, in der die DIK zu unrecht als Debattierklub charakterisiert worden sei (ebd.). Als wichtigstes Ergebnis der Arbeitsgruppentätigkeit bezeichnet Djafari die Realisierung der Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“. Ergänzend dazu sieht er in der neu geschaffenen DIK-Webseite eine hilfreiche Informationsplattform. Den im Jahr 2010 von Schäubles Nachfolger Thomas de Maizière eingeführten Integrationspreis hebt er ergänzend ebenso wie die verabschiedeten Arbeitspapiere zur Umsetzung eines islamischen Religionsunterrichts als weitere Fortschritte positiv hervor (ebd.).

Aus der Perspektive von Badr Mohammed stellt die erste Islam Konferenz vor allem einen Erfolg auf symbolischer Ebene dar. Durch die Dialogbemühungen habe sich nicht nur die gesellschaftspolitische Diskussion über den Islam intensiviert und damit auch die Wahrnehmung der Muslime verbessert, sondern im Zuge der Konferenzarbeit sei auch die Medienberichterstattung insgesamt moderater geworden (Mohammed-Interview vom 08.08.2011). Als wesentliches Resultat erachtet Mohammed, dass sich die deutsche Gesellschaft auf hoher staatlicher Ebene mit einer Religion und ihren Anhängern auseinandersetze, die zuvor immer nur „mit Horrorszenarien behandelt“ worden sei (ebd.). Positive Effekte erkennt er auch beim Thema Religionsunterricht an staatlichen Schulen in deutscher Sprache und bei der Ausbildung von islamischen Religionsgelehrten an Universitäten in der Bundesrepublik (ebd.).

Zu einer durchgehend kritischen Gesamtbeurteilung der Konferenz kommt hingegen der muslimische Vertreter Walid Nakschbandi. Er kann mit Blick auf die erste Deutsche Islam Konferenz überhaupt keine Erfolge feststellen, die die Integration von Muslimen in Deutschland und das gesellschaftliche Wissen über die Religion Islam verbesserten (Nakschbandi-Interview vom 11.08.2011). Das Nichtzustandekommen von konkreten Ergebnissen begründet sich aus seiner Sicht insbesondere mit der unzureichenden Zielformulierung der DIK, aber auch dem unverbindlichen Charakter von Bundeskonferenzen, die aus seiner Sicht zudem oftmals nur „ineffizient, teuer und total politisiert“ seien (ebd.). Aus den genannten Gründen habe die Islam Konferenz als Integrationseinrichtung gesamtgesellschaftlich keine neuen Impulse setzen können.

### 5.5.3 Realisierungspotential und Themenadäquanz der Ergebnisse

Nachdem die Ergebnisse der Arbeitsgremien behandelt und die wichtigsten Resultate der Konferenz aus Sicht der staatlichen Exekutivvertreter und muslimischen Teilnehmer vorgestellt sind, nimmt die nachfolgende Beurteilung des Konferenzoutputs eine übergeordnete Perspektive ein. Hierbei soll vor allem zwei Fragen nachgegangen werden: Über welche Reichweite und Wirkungskraft verfügen die Resultate und welche Rolle spielen die in Kapitel 3.4 ausgearbeiteten Handlungsfelder in der Konferenzpraxis?

Die Ergebnisse der ersten DIK präsentieren sich prinzipiell in Form von Stellungnahmen, Empfehlungen, Handreichungen und Appellen und stellen somit keine konkrete politische Vereinbarung zwischen dem deutschen Staat und den Muslimen dar, wie sie von Innenminister Schäuble angedacht worden ist. In Analogie zum Integrationsgipfel wäre es auch im Fall der Deutschen Islam Konferenz naheliegend gewesen, ihre Ergebnisse in eine Art „Aktionsprogramm Integration“ zu überführen, das Aufgaben formuliert und politische Handlungsaufträge für alle an der DIK beteiligten Akteure enthält. Der Verbindlichkeitscharakter der DIK rangiert damit noch unter den Selbstverpflichtungen des NIP, der darüber hinaus nicht nur einen größeren Maßnahmenkatalog beinhaltet, sondern dessen Kernelemente auch in kürzerer Zeit erarbeitet worden sind. Zwar fließen einzelne Punkte aus den DIK-Zwischenberichten in die Arbeit der Vereine oder in exekutives Handeln ein – so werden die „Clearingstelle Präventionskooperation“ eingerichtet, die Verleihung eines Integrationspreises auf Bundesebene beschlossen und die Einführung von islamischem Religionsunterricht auf Landesebene, wie in Nordrhein-Westfalen, verbindlich geplant. Ein größerer Teil der Ergebnisse verbleibt hingegen in Papierform oder muss mit Blick auf die Integrationsrealität als unbedeutend eingestuft werden. Ein Beispiel: Obwohl die Bedeutung des Internets und entsprechender Webangebote nicht unterschätzt werden soll, kann die Einrichtung einer eigenen DIK-Webseite nicht als bedeutsames Resultat einer Islam Konferenz aufgefasst werden, wie dies im 10-Punkte-Ergebnispapier der Bundesregierung suggeriert wird (Bundesministerium des Innern 2009c: 6).<sup>195</sup>

In einer bilanzierenden Bewertung kann somit festgehalten werden, dass die erarbeiteten DIK-Empfehlungen trotz der intensiven Einbeziehung zentraler staatlicher Ebenen und Exekutivorgane zum größten Teil nicht in politische Maßnahmen überführt

---

195 Zudem hält Schuler (2009) hinsichtlich des Themenbereiches Klassenfahrten/Sexualunterricht/Schulsport fest, dass lediglich sieben bis zehn Prozent der muslimischen Mädchen nicht an diesen teilnehmen und sich manche DIK-Debatte bei genauer Betrachtung von selbst relativiert (ebd.: 1).

werden. Folglich können durch die Islam Konferenz keine weitreichenden Erfolge bei der Integration von Muslimen erreicht, sondern vielmehr nur in einzelnen Themenfeldern punktuelle Verbesserungen erzielt werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei der Einrichtung um die erste bundesweite Gesprächsplattform handelt und der Austausch zwischen Muslimen und der deutschen Politik über Jahrzehnte schwach ausgeprägt ist, stellen die erarbeiteten Punkte in der Summe einen Fortschritt dar. Die Konferenz erfüllt jedoch faktisch nicht den zum Start des Gremiums von Innenminister Schäuble formulierten Anspruch, eine Verbesserung der gesellschaftspolitischen Integration von Zuwanderern mit muslimischem Glauben zu erreichen (Schäuble 2006e: 17).

Die vor diesem Hintergrund zu attestierende Output-Schwäche der DIK steht in direktem Zusammenhang mit einer inadäquaten Themenauswahl und eindimensionalen Themenbearbeitung. Der überwiegende Teil der in Arbeitsgremien behandelten Fragen wird hauptsächlich aus religiösem Blickwinkel betrachtet und die gesamte Konferenz damit in der Folge stark von Partikularaspekten dominiert. Da es sich bei der Institution um eine Islam Konferenz handelt, ist die Konzentration auf religiöse Gesichtspunkte nicht per se problematisch. Die einseitige Konnotation erweist sich mit Blick auf die in Kapitel 3.4 erarbeiteten Herausforderungen aber als inadäquat, weil wesentliche Integrationsproblemfelder aufgeblendet werden. Darunter fallen Fragen der stärkeren gesellschaftspolitischen Partizipation ebenso wie die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und der Bildungschancen von Muslimen. Flankierend werden Themen, die nicht direkt den religionspolitischen Gegenstandsbereich betreffen, nur unzureichend diskutiert. Obwohl sich bspw. Arbeitsgruppe 3 formal mit dem Übergang von muslimischen Jugendlichen ins Berufsleben und Hilfestellungen seitens der Wirtschaft beschäftigt, wird dieses zentrale Thema in der AG-Praxis zugunsten einer ausführlichen Debatte über das Islambild in den deutschen Medien weitgehend verdrängt.<sup>196</sup> Auch wenn Bildungsfragen in AG 2 diskutiert werden, erfolgt die Behandlung vornehmlich unter religiösen Gesichtspunkten. So setzt sich die Arbeitsgruppe in ihrer „Handreichung für Schule und Elternhaus“ ausschließlich mit den religiös konnotierten Problemfeldern Kopftuch und religiöse Kleidung, koedukativer Sport- und Schwimmunterricht oder Teilnahme an schulischer Sexualerziehung und Klassenfahrten auseinander (Bundesministerium des

---

196 In diesem Punkt wirkt sich auch die Tatsache negativ aus, dass in der ersten Phase der AG-Arbeit keine Tagesordnungen vorhanden sind und die Sitzungen damit weitgehend ohne feste Agenda stattfinden (FAZ 29.04.2007: 6). Zudem monieren einzelne Teilnehmer den mangelnden Informationsaustausch zwischen den Arbeitsgruppen (Kolatz-Interview vom 14.09.2011).

Innern 2009d: 15ff.). Obwohl all diese Themen für sich jeweils Bedeutung haben und sie in der Vergangenheit bisweilen hohe öffentliche Aufmerksamkeit erfahren – wie die so genannte „Kopftuchdebatte“ gezeigt hat –, werden durch sie dennoch schwerwiegende Integrationsprobleme, wie die unterdurchschnittlichen Sprachkompetenzwerte oder die relativ niedrigen Schul- und Berufsabschlussraten von (türkischen) Muslimen, verdrängt. Die fehlende Behandlung sozio-ökonomischer Gesichtspunkte sowie die stark von religiösen Aspekten geprägte Durchdringung der DIK wird zudem immer wieder von den interviewten Teilnehmern problematisiert und kann als signifikante Schwäche der ersten DIK benannt werden (Mohammed-Interview vom 08.08.2011; Nakschbandi-Interview vom 16.08.2011; Djafari-Interview vom 29.08.2011).

Das Handlungsfeld der Stärkung der politischen und gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten von muslimischen Migranten findet in der Konferenz darüber hinaus überhaupt keine Berücksichtigung, obgleich dieses Feld in Rekurs auf Kapitel 3.4 eine ebenfalls zentrale Integrationsdimension darstellt.<sup>197</sup> Zu erklären ist die weitgehende Ausblendung dieses Themenfeldes damit, dass der Komplex aus Sicht der Bundesregierung entweder keine hohe Priorität genießt bzw. hierfür kein politischer Willen vorhanden ist, oder dass diese Thematik mit Blick auf die harten politischen Auseinandersetzungen im Zuge der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts als zu kontrovers angesehen wird (vgl. Kapitel 4.1.1). In diesem Zusammenhang ist jedoch entgegenzuhalten, dass das Bundesinnenministerium im Gegensatz zum Jahr 1999 nicht von einem sozialdemokratischen Politiker in einer rot-grünen Regierung geleitet wird, sondern der Behörde mit Wolfgang Schäuble ein CDU-Politiker vorsteht und sich die Bundesregierung aus einer Großen Koalition zusammensetzt. Diese spezifische personelle und parteipolitische Konstellation eröffnet somit ein – theoretisch – breites integrationspolitisches Handlungsfenster – auch für zuvor kontrovers angesehene Inhalte. Hinzu kommt, dass der Bund für wesentliche Aspekte dieses Themenbereiches, wie das Wahl- und Staatsbürgerschaftsrecht, zuständig ist. Potentielle DIK-Empfehlungen könnten somit direkt in den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene einfließen und wären nicht davon abhängig gewesen, später in den Ländern umgesetzt werden zu müssen. Dass die Chance zur Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten von Muslimen im Rahmen der Konferenz nicht stärker aufgegriffen wird, ist in Rekurs auf Seemann/Bukow (2010) vor

---

197 So wird auch vom DIK-Mitglied Ehrhart Körting dem kommunalen Wahlrecht für Personen mit einer Niederlassungserlaubnis eine integrationsfördernde Wirkung zugeschrieben. Er sieht hierfür jedoch keine verfassungsändernde Mehrheit (Körting-Interview vom 10.08.2011).

allem auch dem übergeordneten Umstand geschuldet, dass Große Koalitionen – anders als bisweilen in der Öffentlichkeit angenommen – nicht von großer visionärer Gestaltungskraft, sondern zumeist von Kontinuität und einer „Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners“ geprägt sind (ebd.: 33).<sup>198</sup>

#### 5.5.4 Gründe und Ursachen für das Output-Defizit der DIK

Für die Ergebnisschwäche der ersten Deutschen Islam Konferenz lassen sich in einer bilanzierenden Analyse drei zentrale Ursachen identifizieren. Diese liegen in der vorgenommenen Teilnehmerzusammensetzung, dem Agenda-Setting und dem der Konferenz zu Grunde gelegten Dialogkonzept.<sup>199</sup>

Die Auswahl der Konferenzmitglieder, die – wie in Kapitel 5.3 ausführlich dargestellt – über ein breites Spektrum an unterschiedlichen Handlungs- und Interaktionsorientierungen verfügen, erweist sich im Dialogprozess als signifikant ergebnishemmend, indem die Zusammensetzung des Plenums oftmals Akteurkonstellationen mit einem hohen Konfliktniveau hervorbringt, die sich automatisch auf die Arbeitsebene übertragen. Diesbezüglich muss zwischen Spannungsfeldern in den Handlungsorientierungen von staatlichen und organisierten muslimischen Akteuren einerseits und den bisweilen stark auseinanderlaufenden Zielen und Handlungslogiken von organisierten und nicht-organisierten Muslimen differenziert werden. Die staatlichen Vertreter verfolgen insgesamt die Absicht, den Dialog mit den Muslimen national zu vertiefen und in diesem Prozess vor allem religions- und sicherheitspolitische Probleme zu diskutieren. Die fünf an der Islam Konferenz teilnehmenden Verbände sind zwar ebenso an einem intensivierten Austausch mit dem deutschen Staat interessiert, möchten hierbei aber – insbesondere bei religiösen Fragen, die einen elementaren Gegenstand ihrer Verbandsarbeit darstellen – als zentrale Ansprechpartner und Repräsentanten der muslimischen Gemeinschaft fungieren (Islamrat-Interview vom 04.08.2011). In diesem Zusammenhang erhoffen sie sich zu Beginn des Dialogprozesses außerdem, dass die DIK ihre Anerkennung als Religionsgemeinschaft befördert. Da das Thema jedoch nicht zum unmittelbaren Gegenstandsbereich der Konferenz gehört und ihnen zudem der anvisierte Vertretungsanspruch für die islamische Gemeinschaft nicht zugesprochen wird, sondern ihnen

---

198 Akgün (2009) bezeichnet das Thema doppelte Staatsbürgerschaft als ein „non-dit“ der Großen Koalition (ebd.: 35). Mirbach (2009) konstatiert für die CDU/CSU mit Blick auf die Verbesserung politischer Partizipationsmöglichkeiten ebenso eine grundsätzlich ablehnende Haltung (ebd.: 243).

199 Die Auswertung zu den Schwächen der Deutschen Islam Konferenz aus Sicht der befragten Plenar-Mitglieder und DIK-Beobachter (Kategorie 4) findet ergänzend sich im Anhang.

vielmehr im Verhältnis 1 zu 2 muslimische Einzelpersonen zur Seite gestellt werden, hat dies zwangsläufig ergebnisschwächende Auswirkungen auf ihre Verhandlungsstrategien, die Bewertung der Konferenzbedeutung und ihre Motivation zur kompromissorientierten Mitarbeit. Rosenow/Kortmann (2011) sprechen vor diesem Hintergrund sogar von einem entstandenen „Misstrauenseffekt“ auf Seiten der muslimischen Verbände (ebd.: 75).

Die Einführung einer zweiten Akteurgruppe auf muslimischer Seite verschiebt außerdem ihre Interaktionsorientierung, indem sie mit den nicht-organisierten Muslimen in einem kontinuierlichen und direkten Wettbewerb um den Vertretungsanspruch und die Deutungshoheit über den Islam sowie öffentliche und mediale Aufmerksamkeit stehen. Die Gründung des Koordinierungsrates der Muslime im Jahr 2007 durch vier der fünf teilnehmenden Verbände ist eine direkte Folge des veränderten Interaktionsmodus. So ist der KRM eine Art strategische Koalition und hat die Funktion, ein öffentliches und politisches Gegengewicht zur Gruppe der Einzelmuslime in der DIK zu bilden und den Repräsentationsanspruch der islamischen Organisationen zu untermauern. Vor diesem Hintergrund lässt sich ebenso erklären, warum der Interaktionsmodus Wettbewerb zwischen den Verbänden im Rahmen der ersten Deutschen Islam Konferenz vergleichsweise schwach ausgeprägt bleibt.

Das religions- und sicherheitspolitisch geprägte Agenda-Setting der Einrichtung führt ferner kontinuierlich zu Verhandlungssituationen, die ein hohes Konfliktniveau aufweisen. Mit Ausnahme von AG 3 werden in allen Arbeitsgremien kontroverse – und oftmals emotional aufgeladene – Themen behandelt. Darunter fallen die Verpflichtung muslimischer Verbände auf die deutsche Gesellschaftsordnung, Fragen der Gleichberechtigung von Männern und Frauen sowie der Erziehung von muslimischen Kindern, der Umgang mit religiösen Symbolen oder der Themenkomplex Sicherheit und Islamismus. Wenngleich sich die Einschätzung über den Problemgrad einzelner Themen zwischen den Akteurgruppen unterscheidet und die Entscheidung der Bundesregierung, die Islam Konferenz zu keiner „Schönwetterveranstaltung“ zu machen, nicht prinzipiell einem hohen Verhandlungsausgang entgegen steht, führt das vorgenommene Agenda-Setting dennoch zu zwei zentralen Problemen: Die genannten Themen behandeln den Islam (1) fast ausschließlich aus einem kritischen Blickwinkel und rücken fundamentalistische Aspekte der Religion in den Vordergrund. Hierdurch befinden sich vor allem die sunnitischen Verbände (2), die im Konferenzkontext als orthodoxe Anhänger des

Islams wahrgenommen werden und als entsprechende Projektionsfläche fungieren, bei vielen Debatten in einem dauerhaften Verteidigungs- und Rechtfertigungsmodus. In diesem Zusammenhang fühlen sie sich aufgrund ihres Selbstverständnisses als religiöse Vereinigung durch die vorgebrachten Punkte oftmals angegriffen.<sup>200</sup> Da die organisierten Vertreter im DIK-Verhandlungsprozess immer auch innerverbandliche Interessen und Strömungen berücksichtigen und ihr Akteurhandeln legitimieren müssen, können sie bestimmte Sachverhalte und Darstellungen – vor allem auch im Konkurrenzverhältnis zur Gruppe der Einzelmuslime – nicht ohne Weiteres mittragen. Die Kombination dieser Faktoren führt zu Blockadestrategien, wie sich am Beispiel des Islamrates gut illustrieren lässt, der als Organisation weite Teile der Ergebnisse der Arbeitsgremien nicht unterschreibt. Die heterogene Zusammensetzung der muslimischen Teilnehmerseite verstärkt diesen Effekt, da in vielen behandelten Fragen konträre Auffassungen, Perspektiven und Islaminterpretationen aufeinandertreffen. Zwar kann dies, wie einige Diskussionen in den Arbeitsgruppen zeigen, den Dialog innerhalb der Gruppe der Muslime im Positiven befördern, dennoch ist diese Konstellation unter der Prämisse, konkrete Ergebnisse erreichen zu wollen, kontraproduktiv.

Dieses Defizit wirkt sich besonders negativ aus, weil in der Konferenzpraxis oft keine gleichgewichtige Beteiligung aller drei Akteurgruppen stattfindet. Obwohl die DIK in ihrer Konzeption und Außendarstellung eine Dialogplattform zwischen dem deutschen Staat und den Muslimen in Deutschland ist, werden viele Diskussionen letztlich vor allem zwischen den Muslimen selbst geführt (Toprak-Interview vom 14.09.2011). Der Staat hingegen nimmt hierbei oft nur eine moderierende, teils zuschauende Rolle ein. Lau (2008) fasst dieses Problem anschaulich mit der Überschrift „Schäuble, Dompteur der streitenden Muslime“ zusammen (ebd.: 1). Wenngleich ein ausgeprägter innerislamischer Dialog für die DIK per se nicht unwichtig ist, führt er jedoch dazu, dass sich die staatlichen Vertreter in den Arbeitsgremien in Teilen aus der Diskussion und damit aus dem Verhandlungsprozess zurücknehmen. Auch wenn retrospektiv nicht zu klären ist, ob es hierbei um eine unintendierte oder gewollte Konsequenz der muslimischen Konferenzzusammensetzung handelt, verhindert die heterogene Mitgliederauswahl auf Seiten der Muslime einen stärkeren Konferenzoutput. Dieser Schwachpunkt wird ebenso in den durchgeführten Experteninterviews geäußert, die sich mit Blick auf ihre eigene Gruppe eine konsensorientiertere Zusammensetzung ge-

---

200 Das Problem trifft in seiner geschilderten Ausprägung nicht auf die Alevitische Gemeinde zu, da die Gemeinschaft als vergleichsweise liberale Strömung innerhalb des Islams anzusehen ist.



wünscht hätten (Mohammed-Interview vom 08.08.2011; Djafari-Interview vom 29.08.2011). Diesbezüglich wirkt zudem erschwerend, dass sich durch die polare Struktur der muslimischen Akteurgruppe öffentlich schnell Rollenzuordnungen verfestigen, die die Teilnehmer im Verlauf der Konferenz nur schwer verlassen können. So stellt Shooman (2010) bei ihrer Analyse der medialen Perzeption der ersten Islam Konferenz fest, dass viele Medien eine binäre und stereotype Einstellung in „gute“ und „schlechte“ Muslime vornehmen. Als gut werden demnach die säkularen, liberalen Einzelvertreter dargestellt, während den organisierten, praktizierenden und orthodoxen Muslimen vornehmlich negative Attribute zugeschrieben werden (ebd.: 258).

In Ergänzung zur Mitgliederauswahl und dem Agenda-Setting der ersten Deutschen Islam Konferenz kann als dritter Grund für das Output-Defizit der DIK das der Einrichtung zugrunde liegende Dialogkonzept genannt werden. In diesem Kontext sind drei Elemente kritisch hervorzuheben: Es kennzeichnet sich (1) durch eine latente bipolare Rhetorik, die auf einer „Wir/Sie“-Dichotomie gründet und die Gruppe der Muslime als andersartig, als nicht dazugehörend beschreibt (Shooman 2010: 258). Der gesamte Kommunikationsprozess wird (2) außerdem asymmetrisch von staatlicher Seite in allen inhaltlichen, personellen und organisatorischen Fragen dominiert. Folglich werden in der ersten Konferenzphase nur unzureichend Erwartungshaltungen abgeglichen und gemeinsame Ziele für die dreijährige Arbeit formuliert. Das Ausbleiben dieses Schrittes führt dazu, dass dem gesamten Gesprächsprozess aufgrund unterschiedlicher Zugänge und Handlungsorientierungen der dreißig DIK-Mitglieder kein gemeinsames Problem- und Begriffsverständnis von Integration zu Grunde liegt (IRD-Interview vom 04.08.2011). Für die Interaktion innerhalb der ersten DIK bedeutet dies in der Folge, dass zumindest jede der drei Akteurgruppen eigene, teils gegenläufige Problemeinschätzungen und -wahrnehmungen sowie verschiedenartige Diskussionsprioritäten in den Dialog einbringt. Am Beispiel von Arbeitsgruppe 1 und der Diskussion um das Thema der Anerkennung der deutschen Gesellschafts- und Rechtsordnung lassen sich die Auswirkungen der mangelnden gemeinsamen Problemidentifikation illustrieren. So belegen die kontroverse Debatte und das langwierige Ringen um einzelne Worte und Begriffsinterpretationen, dass das zu behandelnde Problem von einigen Akteuren als unstrittig bzw. als nicht diskussionswürdig angesehen wird. Während die Regierungsvertreter in der AG versuchen, die organisierten Muslime schriftlich auf die deutsche Rechts- und Gesellschaftsordnung zu verpflichten, weil sie in diesem Punkt Handlungs-

bedarf sehen, wird dieser Problematisierung von Teilen der Muslime nicht gefolgt oder diese als Wiederholen von Selbstverständlichkeiten angesehen (ebd.; Körting-Interview vom 10.08.2011). Die beschriebene Konstellation führt dazu, dass sich Diskussionen über Sitzungen hinweg wiederholen und Ergebnisse entweder gar nicht oder nur in Kompromissform mitgetragen werden (ebd.: 4).

Darüber hinaus zeigt die Dialoggrundlage der Konferenz durch den konsequenten Ausschluss der Öffentlichkeit auf Arbeitsebene (3) einen weiteren Kritikpunkt auf. Auch wenn Steinmann (2007) in dieser „Geheimdiplomatie“ die einzige Chance für einen Erfolg der Deutschen Islam Konferenz sieht, belegen die Ergebnisse der Arbeitsgruppen, dass der gewählte Verhandlungsmodus keine ergebnisfördernde Wirkung entfaltet (ebd.: 27). Losgelöst von der formulieren Kritik, dass ein Dialog der deutschen Gesellschaft mit den Muslimen nicht unter dem vollkommenen Ausschluss eines Teils der Dialogsubjekte stattfinden kann, muss eine öffentliche Begleitung der Beratungen nicht per se eine negative Wirkung aufweisen. Wenngleich ein solcher Modus Akteuren immer die Möglichkeit einräumt, öffentliche „Schaukämpfe“ zu veranstalten, kann er bei entsprechender Ausgestaltung auch eine positiv-disziplinierende Wirkung haben und etwa dazu führen, dass Akteure nicht an Maximalpositionen festhalten.<sup>201</sup> In diesem Kontext wäre es notwendig gewesen, dem stets öffentlich tagenden DIK-Plenum seine in der Konzeption der Konferenz vorgesehene Rolle bei der Behandlung von Konfliktpunkten einzuräumen. Obwohl es in der Theorie als zentrale Steuerungsebene vorgesehen ist, nimmt das Plenum diese Funktion im Zeitraum von 2006 bis 2009 nur eingeschränkt wahr. In der Konferenzpraxis ist es vielmehr so, dass die Gremium einmal im Jahr für einige Stunden zusammentritt und dabei die Zwischenberichte von der Bundesregierung an die DIK-Mitglieder und Öffentlichkeit ohne tiefergehende inhaltliche Auseinandersetzung übermittelt werden.

## **5.6 Einordnung, Implikationen und Effekte der ersten Islam Konferenz**

Die Vorstellung und Analyse des Aufbaus, der individuellen und komplexen Akteure, der Konferenzarbeit und ihrer Ergebnisse beschränken sich bisher auf die DIK selbst, behandeln jedoch nicht ihre Einflüsse auf die Integrationspolitik und die muslimische Gemeinschaft. Dieser Untersuchungsschritt wird im folgenden Kapitel zusammen mit

---

201 Ein Beispiel für das Potential und die positive Wirkung von transparenten Verhandlungen zu Konfliktthemen sind die Schlichtungsgespräche zum Verkehrsprojekt „Stuttgart 21“, die unter breiter Einbindung der Medien und Öffentlichkeit stattfinden.

einer allgemeinen politischen Einordnung der Konferenz vorgenommen. Hierzu werden fünf zentrale Erkenntnisse aus der Arbeit der Dialogeinrichtung herausgearbeitet und im Anschluss drei Varianten alternativer Fortführungsmöglichkeiten der DIK präsentiert.<sup>202</sup>

### **5.6.1 Hoher symbolischer Charakter und fragile Anerkennung der Religion Islam**

Die erste Deutsche Islam Konferenz weist – wie zuvor festgestellt – ein quantitatives und qualitatives Defizit an materiellen Ergebnissen auf. Die ausschließliche Konzentration auf evidente Resultate greift jedoch in einer Gesamtbewertung zu kurz, weil sie indirekte Folgen und Auswirkungen der Einrichtung nicht adäquat abbildet. Demnach können ergänzend drei implizite Effekte der DIK festgestellt werden.

Die Konferenz verfügt (1) über einen hohen appellativen Symbolwert, da in ihrem Rahmen erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hochrangige Regierungsvertreter und muslimische Repräsentanten auf nationaler Ebene in einen institutionalisierten Dialog eintreten. Während sich der Austausch der Akteure vor Einsetzung der DIK im Wesentlichen auf sicherheitspolitische Themen konzentriert und auf untergeordneter Hierarchiestufe stattfindet, wird mit der ersten Deutschen Islam Konferenz ein starkes Signal in Richtung deutscher Mehrheitsgesellschaft und muslimischer Gemeinschaft ausgesendet. Bundesinnenminister Schäuble testiert die symbolische Anerkennung der Religion im öffentlichen und politischen Raum zu Konferenzbeginn so auch mit dem Satz: „Der Islam ist Teil Deutschlands und Teil Europas, er ist Teil unserer Gegenwart und er ist Teil unserer Zukunft“ (Schäuble 2006a: 1). Diese Botschaft richtet sich zum einen an die rund vier Millionen Muslime in der BRD, indem sie unterstreicht, dass sie mit ihrer religiösen Identität in Deutschland willkommen sind, und sie zugleich auffordert, an der Zukunft Deutschlands mitzuarbeiten. Und sie macht zum anderen ebenso in Richtung der autochthonen deutschen Bevölkerung deutlich, dass der Islam kein Gastarbeiterglaube mehr ist, der irgendwann wieder verschwinden wird (Lau 2006b: 6). Bade (2007b) sieht in Bezug auf die DIK in der von manchem Beobachter „viel geschmähten“ Symbolpolitik die Chance, folgenreiche Brückenschläge in bis dahin gestörte Kommunikationszusammenhänge zu bauen (ebd.: 53). Schuler (2009) lobt hieran anschließend auch den durch die Islam Konferenz erzielten „atmosphärischen Gewinn“ im Verhältnis von Staat und Muslimen (ebd.: 1).

---

202 Die inhaltsanalytische Auswertung zu den Kategorien 2 (Stärken der DIK), 4 (Änderungsbedarf beim Format der Deutschen Islam Konferenz) und 8 (Einfluss der DIK auf die Integrationspolitik des Bundes) findet sich ergänzend im Anhang.

Den positiven symbolischen und atmosphärischen Effekten der DIK haften jedoch zugleich eine Reihe von Problemen an, die ihre Tragweite einschränken. So können sie ihre Wirkung nur dann voll entfalten, wenn die Arbeit und Ergebnisse der Islam Konferenz von der Öffentlichkeit als ihrem zentralen Adressaten in einem ausreichenden Maß wahrgenommen wird. Mit Blick auf dieses Kriterium bescheinigt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) der DIK in seinem Jahresgutachten 2010 jedoch eine geringe gesellschaftliche Durchdringung. So geben im SVR-Integrationsbarometer nur 12,5 Prozent der befragten Personen ohne und 11,4 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund an, dass ihnen die DIK „gut bekannt“ ist (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010: 39). Die Wissenschaftler bescheinigen der Konferenz damit nicht nur einen prinzipiell geringen Bekanntheitsgrad, sondern belegen, dass Zuwanderern die schwarz-rote Regierungsinitiative in einem noch geringeren Maß als der Mehrheitsbevölkerung bekannt ist, obwohl das Dialoggremium gerade der Anerkennung der Zuwandererbevolkerung in der Einwanderungsgesellschaft dienen soll (ebd.: 20).

Die symbolische Anerkennung des Islams ist außerdem von fragiler Natur, weil sie sich bisher ausschließlich auf die symbolische Ebene erstreckt und sie nicht durch die Anerkennung islamischer Verbände als Religionsgemeinschaften oder die Überführung der DIK in ein unabhängigeres Format institutionalisiert wird. Aus diesem Grund ist das getätigte symbolische Bekenntnis stets politischen Rahmenbedingungen und personalen Einflüssen ausgesetzt, wie die eingangs erwähnten Äußerungen von Innenminister Friedrich, der Islam gehöre nicht zu Deutschland, beispielhaft illustrieren.

Das rhetorische Bekenntnis des Staates zum Islam und der initiierte nationale Verhandlungsprozess erhöhen ferner die Notwendigkeit eines verantwortungsvollen und sensiblen Umgangs aller beteiligten Akteure miteinander. Während ein Scheitern von Gesprächen auf Länderebene nur einen begrenzten negativen Wirkungskreis hat, ändert sich die Situation mit DIK grundlegend, da sich ihr Aktionsradius auf die gesamte Bundesrepublik erstreckt.

Die Islam Konferenz stellt (2) den Dialog von Staat und Religionen und insbesondere der religiösen Gemeinschaften, die nicht über den Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts verfügen, auf eine neue Stufe. Die DIK überwindet die Jahrzehnte dauernde Sprachlosigkeit zwischen staatlichen Einrichtungen und der muslimischen Gemeinschaft. Wenngleich das Problem eines zentralen Ansprechpartners auf islami-

scher Seite durch die DIK nicht gelöst wird, zeigt sie dennoch, dass ein Austausch auf bundesstaatlicher Ebene sinnvoll ist und dauerhaft funktionieren kann. Die Einrichtung ist ein öffentlicher Beleg dafür, dass beide Seiten dialogfähig und gesprächswillig sind. Zugleich werden die islamischen Verbände von der Bundesregierung zu politischen Ansprechpartnern aufgewertet. Ihnen wird zwar kein Alleinvertretungsanspruch für die muslimische Gemeinschaft zugesprochen, dennoch definiert die erste Islam Konferenz auch die Rolle der Verbände neu. Obwohl das Dialogverständnis der Gesprächsplattform in vielerlei Hinsicht Schwächen aufweist, verfügt es zudem über die Stärke, dass es die gesamtgesellschaftliche Sichtweise auf Integration verändert. So verdeutlicht die Gründung der DIK, dass auch der Mehrheitsgesellschaft spezifische Aufgaben in Integrationsprozessen zufällt und für ein Gelingen das Engagement beider Seiten notwendig ist. Die Einrichtung unterstreicht folglich auf höchster staatlicher Ebene den Prozesscharakter von Integration.

Und (3) führt das Format der Deutschen Islam Konferenz bei allen involvierten Akteurgruppen zu signifikanten Lerneffekten. Auf staatlicher Seite wird das Verständnis für die Religion und Spezifika des organisierten Islams geschärft. Die Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ schafft in Ergänzung erstmalig eine verlässliche Datenbasis und veranschaulicht dabei die mittlerweile auch hohe quantitative Stärke der muslimischen Gemeinschaft in Deutschland. Auf der anderen Seite sammeln insbesondere die organisierten Muslime wertvolle Erkenntnisse im Umgang mit staatlichen Dialogpartnern und institutionalisierten Verhandlungsprozessen, die für ihren Weg zur rechtlichen Anerkennung als Religionsgemeinschaften von Vorteil sind.

### **5.6.2 Gouvernentaler Paradigmenwechsel im Umgang mit dem Islam**

Mit der Einberufung der ersten Deutschen Islam Konferenz wird von der schwarz-roten Bundesregierung eine neue Phase in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik eingeleitet (Meier-Braun 2006: 206). In Rekurs auf Kapitel 4.3 entwickelt sich das Politikfeld Integration in der 16. Wahlperiode nicht nur zu einem erklärten Schwerpunkt der Regierungsarbeit auf Bundesebene, sondern es verändert sich in diesem Prozess auch die Rolle von Migranten in der Integrationspolitik. Sie werden mehr und mehr zu Policy-Subjekten und als Gesprächspartner unmittelbar in den Integrationsdialog einbezogen. Die Einberufung der Islam Konferenz stellt im Zusammenspiel mit dem Integrationsgipfel einen substantiellen Entwicklungsschub bzw. einen neuen Innovationsschritt in der

nachholenden Integrationspolitik der Bundesrepublik dar (Bade 2007b: 52f.). Der damit verknüpfte gouvernementale Paradigmenwechsel im Umgang mit dem Islam hat jedoch nicht nur inhaltliche und organisationale Auswirkungen auf das Politikfeld Integration, indem die Exekutive mit der DIK erstmalig direkt in einen Verhandlungs- und Kommunikationsprozess mit einer einzelnen Zuwanderergruppe tritt und Religion dabei zu einem zentralen Distinktionsmerkmal wird. Zudem erhält die deutsche Sicherheitspolitik, deren Einflüsse in der DIK inhärent sind, mit dem Format Islam Konferenz ein erweitertes Instrument der Krisenprävention. Die in Kapitel 5.2.1 genannten Gesprächsinitiativen zwischen Sicherheitsbehörden und islamischen Verbandsvertretern nach dem 11. September 2001, werden mit der Einrichtung der DIK auf ein neues Niveau gebracht und der Kulturdialog als ein Bestandteil von nationaler sowie internationaler Sicherheitspolitik aufgefasst (Bundestags-Drucksache 16/10034: 43). Die DIK schafft also für die deutsche Integrations- und Sicherheitspolitik in der 16. Wahlperiode einen in dieser Form neuen institutionalisierten Rahmen, innerhalb dessen der Staat und Vertreter der Muslime auf Bundesebene in einen gemeinsamen Dialog treten. Dieser neue politische Ansatz wird von Halm (2008) auch als Versuch einer Domestizierung des Islams mit neuen Mitteln bezeichnet (ebd.: 12), während Amir-Moazami (2009) in der DIK vor allem einen Dialog durch Erziehung sieht (ebd.: 188).<sup>203</sup>

Die Gesprächsplattform Islam Konferenz weist hieran anknüpfend zwei besondere charakteristische Merkmale auf. Die Muslime avancieren im Rahmen der Konferenz zu einer entscheidenden, jedoch nicht gleichberechtigten Akteurgruppe. Alle wesentlichen Grundlagen der DIK werden – wie schon in der Integrationspolitik vor 2005 – weiterhin von staatlicher Seite gelegt. Der Transformationsprozess der Muslime von Policy-Objekten zu Policy-Subjekten ist mit dem Start der DIK folglich nicht abgeschlossen, wird jedoch in ihr Wesen institutionell implementiert. Bei der Konferenz handelt es sich in Rekurs auf das Institutionenverständnis aus Kapitel 2.3.2 jedoch nicht um eine voll ausgebildete Institution. Sie schafft zwar ein Muster sozialer Beziehungen und verfügt über einen Ordnungs- und Regelungscharakter, dieser wird jedoch nicht durch eine voll ausformulierte Geschäftsordnung ergänzt. Damit ist der Bezugsrahmen der DIK, der „die Mitgliedschaft komplexer Akteure, die zur Verfügung stehenden materiellen und rechtlichen Handlungsressourcen und damit auch die Menge legitimer Handlungsweisen sowie die Kompetenzen der handelnden Akteure, sondern auch die von ihnen verfolgten

---

203 Der Domestizierungs-Aspekt wird auch von der Islam-Beauftragten der SPD-Bundestagsfraktion Lale Akgün vorgebracht (Akgün-Interview vom 04.08.2011).

Ziele“ beinhaltet, im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus nicht vollumfassend ausgebildet (Scharpf 2000: 79). Die Dauerhaftigkeit der DIK ist ferner an den Zeitraum einer Wahlperiode gekoppelt, was ihren Institutionencharakter ebenfalls abschwächt. Durch die Kombination dieser Faktoren handelt es sich bei der Einrichtung in einer bilanzierenden Gesamtbetrachtung daher vielmehr um ein deliberatives Regierungsgremium. Ein solches definiert sich nach Zinterer (2007) als Einrichtung, deren primäres Ziel die Erarbeitung inhaltlicher Empfehlungen, etwa zu bestimmten Policy-Problemen, ist (ebd.: 149).

In dieser Form und in Abgrenzung zu einer voll ausgebildeten Institution sind die Existenz und Ausgestaltung der Einrichtung somit stärker an den politischen Willen und die inhaltlichen Vorstellungen der jeweiligen nationalen Regierung gebunden. Die Dependenz von politischen Rahmenbedingungen ist nicht unproblematisch und erklärt auch den Zeitpunkt der DIK-Einsetzung. So weist Hermani (2010) darauf hin, dass in der ersten Phase nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 die Dialogbereitschaft eines Bundesinnenministers gegenüber dem Islam als Schwäche angesehen worden wäre (ebd.: 27). Erst nach Ende dieser Phase und im Zusammenspiel mit der Bildung einer Großen Koalition öffnet sich ein politisches Handlungsfenster, um den Dialog mit dem Islam zu intensivieren. Hinzu kommen individuelle Einflussfaktoren. Die von Wolfgang Schäuble verfolgte Inklusions-Strategie sowie sein nachhaltiges Werben für eine intensivierte gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Islam sind wichtige Faktoren für die Umsetzung der DIK. Zugleich erhöht die ihm zugeschriebene Rolle als „Law-and-Order-Minister“ die Akzeptanz für einen gemeinsamen Dialog in der Öffentlichkeit und in den Unionsparteien (Langguth 2007: 1). Lau (2009) fasst Schäubles Rolle treffend wie folgt zusammen: „Deutschland hat noch kein Integrationsministerium, aber einen Integrationsminister in einem ganz wörtlichen Sinn: Er hält die widerstreitenden Pole in der Konferenz zusammen, die islamkritischen Feministinnen und die konservativen Herren von den Verbänden, die ihn gleichermaßen respektieren. Und er kann auch die skeptischen Teile der deutschen Mehrheit integrieren, vielleicht gerade weil er selber früher harte Töne angeschlagen hat“ (ebd.: 11).<sup>204</sup>

---

204 Zur Rolle von Schäuble aus Sicht der DIK-Mitglieder siehe vertiefend Tabelle 5 im Anhang der Studie.

### 5.6.3 Inadäquate Behandlung der Problemfelder Arbeit, Bildung und Sprache

Die erste DIK weist nicht nur in ihrer konzeptionellen Beschaffenheit, sondern auch in ihrer praktischen Arbeit eine dominierende Fokussierung auf religiöse sowie religions- und sicherheitspolitische Inhalte und Fragestellungen auf. Auffällig ist in diesem Zusammenhang jedoch die Dominanz und Übergewichtung dieser Themenkomplexe, obwohl die Verbesserung der strukturellen Integration ebenfalls zum expliziten Gegenstandsbereich der Einrichtung zählt. Nachdem Kapitel 3.4 die zentrale Bedeutung des Handlungsfeldes Arbeitsmarkt, Bildung und Sprache hervorgehoben hat, wird dessen Relevanz für erfolgreiche Eingliederungsabläufe gleichfalls von vielen Exekutivakteuren immer wieder betont. So erklärt Bundeskanzlerin Angela Merkel hierzu in ihrer Regierungserklärung zum schwarz-roten Koalitionsvertrag 2005 im Deutschen Bundestag: „Ich bin der Überzeugung, dass Integration nur gelingen kann, wenn ausländische Kinder konsequent dazu gebracht werden und auch die Möglichkeit haben, Deutsch zu lernen. (...) Ansonsten haben sie vom ersten Schultag an nicht die Chancen, die wir ihnen geben müssen, um auch ihnen ein gutes Leben in unserem Land zu ermöglichen“ (Plenarprotokoll 16/4: 83). Bundesinnenminister Schäuble äußert sich diesbezüglich in ähnlicher Weise, indem er immer wieder ein klares Plädoyer für Sprache und ihre Bedeutung für Integrationsprozesse hält (Schäuble 2006e: 13ff.). Auch für Brigitte Zypries, die an der Konferenz als amtierende Bundesjustizministerin teilnimmt, stellt die Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund die zentrale integrationspolitische Herausforderung dar (Zypries-Interview vom 11.08.2008). Und selbst die von der DIK in Auftrag gegebene Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ hebt in ihren Schlussfolgerungen die Notwendigkeit einer besseren Integration bei Sprache und Bildung heraus (Haug/Müssig/Stichs 2009: 18f.).

Vor diesem Hintergrund ist es schwierig nachzuvollziehen, warum das zentrale Handlungsfeld Arbeit, Bildung und Sprache in einem dreijährigen Kommunikationsprozess, der unter Beteiligung von mehr als 100 Experten, Politikern und Wissenschaftlern stattfindet, keine größere Aufmerksamkeit findet und die punktuelle Auseinandersetzung mit ihm nur einen Teil der muslimischen Gemeinschaft einbezieht.<sup>205</sup> Zwar lässt sich die thematische Einseitigkeit der DIK in Teilen mit dem parallel laufenden Integra-

<sup>205</sup> Flankierend ist festzuhalten, dass muslimische Migranten der ersten und zweiten Generation das Schulalter längst verlassen haben und über die Institution Schule nicht mehr erreicht werden können. Wenn sich die erste Islam Konferenz also überhaupt mit diesen beiden Integrationsdimensionen beschäftigt, z.B. beim Thema der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen, dann geschieht das ausschließlich mit Fokus auf junge Muslime.



tionsgipfel erklären, der sozio-ökonomische Aspekte sowie Sprachförderung und Bildung eingehender behandelt.<sup>206</sup> Sie verdeutlicht jedoch gleichermaßen, dass die Leitung der Islam Konferenz durch das Bundesinnenministerium dahingehend problematisch ist, dass die Behörde vor allem ihre Zuständigkeitsbereiche – Religionsangelegenheiten, Islamismus-Bekämpfung, Innere Sicherheit und interkultureller Dialog – in den Vordergrund stellt, während andere wichtige Integrationsaspekte im Konferenzrahmen erkennbar unterbelichtet bleiben.

#### **5.6.4 Kollektive Integration der Muslime als Verfassungsfrage**

Die erste DIK beschäftigt sich analog zum jüngeren deutschen Integrationsdiskurs übergeordnet mit der Frage, wie der Islam in Deutschland eingebürgert werden kann. Während sich hinter dieser Fragestellung im Abstrakten „die gesellschaftliche Komplexität von Integrationsprozessen von religiös pluralen Gesellschaften“ verbirgt, versucht sich die Islam Konferenz mit ihrem Agenda-Setting dieser Herausforderung im Hinblick auf den Islam auf individueller und kollektiver Ebene anzunähern (Beck 2005: 6). Mit Fokus auf den einzelnen Muslim thematisiert sie die sozio-ökonomische und kognitive Integrationsdimension, wie eben festgehalten, jedoch nur unzureichend. Der Schwerpunkt der Konferenzarbeit liegt vielmehr auf Kollektivebene. Da es jedoch prinzipiell nicht möglich ist, eine Religion einzubürgern, sondern stets nur Individuen eingegliedert werden können, geht es bei der zuvor genannten Fragestellung vielmehr darum, die rechtliche Integration des Islams voranzubringen. In diesem Feld kann das Gremium eine Reihe von Ergebnissen – z.B. das gemeinsame positive Bekenntnis zur Werteordnung der deutschen Verfassung und zum Rechtsstaat – und Vorschlägen, etwa zum Themenbereich islamischer Religionsunterricht und Ausbildung von Lehrpersonal an deutschen Hochschulen, erarbeiten und damit punktuelle Fortschritte erzielen.

Bei der, für eine substantielle Verbesserung der kollektiven religiösen Integration von Muslimen, entscheidenden Frage nach legitimierten muslimischen Ansprechpartnern werden im Rahmen der DIK jedoch keine beachtenswerten Verbesserungen er-

---

206 Die Wahrnehmung einiger Konferenzakteure und DIK-Beobachter, dass es sich bei der ersten Deutschen Islam Konferenz und dem Integrationsgipfel um Konkurrenzveranstaltungen und einen Wettbewerb um die Zuständigkeit für das Thema Integration zwischen Innenminister Schäuble und der Integrationsbeauftragten Böhmer handele, muss vor diesem Hintergrund zumindest relativiert werden, da beide Einrichtungen in Teilen erkennbar andere Themen bearbeiten (Akgün-Interview vom 04.08.2011; Nakschbandi-Interview vom 11.08.2011).

reicht.<sup>207</sup> Die Konferenzzusammensetzung hat mit ihrer Einbeziehung von organisierten und nicht-organisierten Muslimen den Etablierungsprozess einer islamischen Repräsentationsinstanz auf Bundesebene sogar konterkariert, indem sie ihre Dualität für zukünftige Dialoggremien zu einem Standard macht. So greift auch die zweite Deutsche Islam Konferenz auf das Prinzip, wenngleich mit einer modifizierten personellen Zusammensetzung bei den Einzelmitgliedern, neuerlich zurück und unterstreicht damit dessen prototypischen Charakter. Obwohl, wie in Kapitel 5.4.5.3 diskutiert, die Einbeziehung von Kulturmuslimen Vorteile für die Dialogarbeit bringt – im Fall der Islam Konferenz verfügen sie als Zuwanderer-Eliten über eine wichtige Vorbildfunktion für die muslimische Gemeinschaft – wird mit dem von der Bundesregierung verfolgten Ansatz die Entwicklung einer nationalen Vertretungsinstanz verlangsamt.<sup>208</sup>

Durch die Islam Konferenz verringert sich nicht nur das öffentliche Interesse an der Ausbildung einer entsprechenden Instanz, da in den Augen von Bürgern und Politik bereits ein entsprechendes Dialogforum vorhanden ist. Es mindert zugleich die Kooperations- und Anpassungsbereitschaft der islamischen Verbände, da ihnen mit den Einzelmuslimen eine konkurrierende Gruppe zur Seite gestellt wird. Hinzu kommt, dass der Zusammenschluss von religiösen islamischen Organisationen zu einem relativ homogenen bzw. mehreren konfessionell unterschiedlichen Spitzenverbänden keine Vorbedingung für eine Teilnahme an der DIK ist.<sup>209</sup> Auch wenn eine solche „Voraussetzung“ die muslimische Verbandslandschaft vor erhebliche Herausforderungen stellt und nach Ansicht von Elyas (2005) sogar einen „neuen“ Typ von islamischen Dachverbänden verlangt, in dem „keine Tradierung der Herkunftskulturen“ stattfindet und der Gruppenegoismus in den Hintergrund rückt, hätte die DIK diesbezüglich eine wichtige und stimulierende Rolle wahrnehmen können (ebd.: 15). Dass die Einrichtung nicht als Katalysator für die Weiterentwicklung vorhandener Strukturen fungiert, belegt anschaulich die Gründung des Koordinierungsrats der Muslime, der in keinem wesentlichen Punkt die rechtlich-formalen Anforderungen eines legitimierten bundesweiten Ansprechpartners erfüllt, sondern primär als ein Zweckbündnis der vier sunnitischen DIK-Verbände einzuordnen ist.

207 Beck (2005) weist darauf hin, dass es der deutsche Staat beim christlichen Religionsunterricht mit mindestens drei Ansprechpartnern – die protestantische, katholische und orthodoxe Kirche – zu tun hat. Es sei daher legitim, dass es bei den Muslimen ebenfalls nicht nur einen einzigen zentralen Ansprechpartner gibt (ebd.: 8).

208 Die Bundesregierung setzt sich damit zugleich dem Vorwurf der Verbände aus, gar nicht an einem Zusammenschluss aller organisierten Muslime in Deutschland interessiert zu sein (Rosenow/Kortmann 2011: 73).

209 Unter „konfessionell“ werden in diesem Fall die drei wesentlichen Strömungen des Islams, das Sunnitentum, Schiitentum und Alevitentum, verstanden.

Der Bedeutungsgewinn des Islams in Deutschland beinhaltet darüber hinaus eine verfassungsrechtliche Dimension, die im Rahmen der ersten Islam Konferenz, aber auch im übergeordneten Integrationsdiskurs nicht adäquat behandelt wird. Die Feststellung, dass die Integration des Islams insbesondere eine Verfassungsfrage ist, gilt im Hinblick auf einzelne Grundrechte und betrifft auf institutioneller Ebene ebenso das Religionsverfassungsrecht (Kloepfer 2006: 45). Die gesellschaftspolitischen und letztlich oftmals juristischen Auseinandersetzungen der vergangenen zehn Jahre zu den Themen Kopftuch im öffentlichen Dienst, Schächten, islamischer Religionsunterricht oder Moscheebau, in denen es im Wesentlichen um die Ausgestaltung und Grenzen des Grundrechts der Religionsfreiheit geht, illustrieren symptomatisch die neuen Herausforderungen für das deutsche Grundgesetz, die mit dem Vordringen des Islams verbunden sind.

Ähnliches gilt für das Staatskirchenrecht. Während auch die Debatten in der DIK hauptsächlich das Handlungsmoment und die strukturelle Anpassungsnotwendigkeit der islamischen Verbände an das Staatskirchenrecht der BRD betonen, wird hierbei insgesamt außer Acht gelassen, dass es für dieses ebenfalls einen kontextbedingten Modifizierungsbedarf gibt. Wie in Kapitel 5.1.1 festgehalten, stammen zentralen Eckpfeiler des Religionsverfassungsrechts aus der Weimarer Reichsverfassung und sind vom Parlamentarischen Rat als Kompromissregelung in das Grundgesetz eingegliedert worden. Die darin enthaltenen Rechtsnormen sind historisch im Rahmen einer homogenen Gesellschaft entstanden. Durch das Zusammenspiel von eingewanderten religiösen Gemeinschaften und anhaltenden Pluralisierungstendenzen sind die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland in den vergangenen 100 Jahren signifikanten Wandlungsprozessen unterworfen. Auf dieser Grundlage ist es in einem staatlichen Verhandlungs- und Kommunikationsprozess mit den Muslimen, der nach den christlichen Kirchen die drittgrößte Religionsgemeinschaft darstellt, auf Regierungsseite ebenfalls angezeigt, das geltende Religionsverfassungsrecht auf seine Aktualität zu überprüfen.<sup>210</sup> Hinsichtlich des Islams weist das Staatskirchenrecht zudem eine spezielle Besonderheit auf. Wenn in einem System ohne Kooperation von Staat und Kirche neue Religionsgemeinschaften hinzukommen, hat das per se keine rechtlichen Konsequenzen. In Deutschland ist es im Fall der Muslime jedoch so, „als wollten die Mitglieder einer

---

210 In diesem Kontext plädiert Kloepfer (2006) für eine „öffnende Modernisierung der Verfassung und Rechtsordnung für andere Religionen“ (ebd.: 53). Für ihn sind z.B. niedrigere Anforderungen an Organisationen nicht-christlicher Religionen denkbar, die durch eine offenere Interpretation des Begriffs der Religionsgemeinschaften geschaffen werden sollen (ebd.). In eine ähnliche Richtung argumentiert auch Wall (2010), in dem er für Zwischenlösungen wirbt, die muslimischen Verbänden die Möglichkeit einräumen, Religionsunterricht an Schulen anzubieten (ebd.: 12).

frisch zugezogenen Familie in einen kleinen, seit langen Jahrzehnten bestehenden Club eintreten“ (Oebbecke 2005: 135).<sup>211</sup>

Die Debatte um die individuelle und kollektive Eingliederung des Islam fügt sich außerdem, wie Rohe (2011) zusammenfassend konstatiert, in größere Gesellschaftszusammenhänge ein. Er verweist damit auf die Frage, welche zukünftige Rolle Religionen und Weltanschauungen im öffentlichen Raum spielen und wie die Kooperation zwischen ihren Organisationen und den staatlichen Ebenen in der BRD ausgestaltet werden soll (ebd.: 27). Zu diesem wichtigen Diskurs leistet das Format der Deutschen Islam Konferenz jedoch keinen substantiellen Beitrag.

### **5.6.5 Fokusverschiebungen im gesellschaftspolitischen Diskurses**

Der politische Integrations- und Islamdiskurs in Deutschland ist in Folge des 11. September 2001 von einer verstärkten Überlappung geprägt (Halm 2010b: 295, 305). Die „Religionisierung“ der Integrationsdebatte führt in einer ersten Phase, auch in Rekurs auf Kapitel 3.4, nicht nur zu einer Umdeutung von Migranten mit muslimischem Hintergrund zu „den Muslimen“, einer stärkeren Betonung des Zusammenhangs zwischen dem Islam und Bedrohungsszenarien sowie einer weitgehenden Aufhebung der Unterscheidung zwischen Islam und Islamismus, sondern charakterisiert sich zugleich durch eine Indifferenz im gesellschaftlichen und medialen Islambild (Seidel 2008: 253; Thränhardt 2010: 20). Die erste Islam Konferenz ist eine unmittelbare politische Antwort auf diese Entwicklung, indem sie versucht, informationelle, integrations- und sicherheitspolitische Defizite und Problemstellungen institutionell zu bearbeiten. Der symbolträchtige Dialog des deutschen Staates mit den Muslimen auf hoher staatlicher Ebene führt, wie Hermani (2010) in ihrer Studie zur öffentlichen Perzeption der DIK darlegt, innerhalb des dreijährigen Konferenzzeitraums zu einer intensivierten und in großen Teilen auch differenzierten Betrachtung des Islams und der muslimischen Gemeinschaft. Bereits in der Konstituierung des Regierungsgremiums sieht Lau (2006b) einen Beleg dafür, dass die Muslime aus der Opferrolle katapultiert werden: „Die ewige Klage über den Generalverdacht, unter dem der Islam seit dem 11. September angeblich stehe, hat sich erledigt, wenn man als Partner auf Augenhöhe mit dem Innenminister verhandelt“ (ebd.: 6). Auch der Integrationsforscher Meier-Braun sieht eine positive

---

211 Halm (2010b) sieht in der Diskussion um die Anerkennung muslimischer Gemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts auch eine machtpolitische Auseinandersetzung, in der die Muslime durch ihre Diskurs-situation „insgesamt schlecht aufgestellt“ sind (ebd.: 322).

Entwicklung im Diskurs, in dem Muslime nicht mehr nur negativ als Islamisten, sondern auch als Bereicherung für die Gesellschaft angesehen werden (Meier-Braun-Befragung vom 08.08.2011).

Die insgesamt positiven Effekte der ersten Deutschen Islam Konferenz in den genannten Problemfeldern gehen jedoch einher mit einer zweideutigen Fokusverschiebung im nationalen Integrationsdiskurs. Religion wird erstmals für eine Policy-Maßnahme der Bundesregierung zum entscheidenden Distinktionsmerkmal. Hiermit sind zweierlei Probleme verbunden. Die Fokussierung auf den Islam verbindet den religiösen und säkularen Bereich. Diese Durchmischung kann vor allem dann zu Spannungen führen, wenn Religionen Werte vertreten, die denen des Staates entgegenstehen, oder wenn Gesetze durch das Befolgen von religiösen Vorschriften verletzt werden. Da der Islam keinen Säkularisierungsprozess durchlaufen hat und er als eine Art Ordnungs- und Rechtssystem für alle Lebensbereiche fungiert, wiegt dieser Einwand schwer. Zudem kann die „Islamisierung“ des Integrationsdiskurses den Grad an Fremdheitszuschreibung – als einen zentralen relationalen gesellschaftlichen Definitions- und Attributionsprozess – gegenüber Personen mit muslimischen Hintergrund durch die Mehrheitsbevölkerung erhöhen (Bergmann 2001: 37; Schubert/Meyer 2011: 15). Durch die Konferenz wird ferner eine Problemzuschreibung (Muslime und Islamismus) durch eine neue ersetzt, indem sie den Eindruck verfestigt, dass Muslime einer gesonderten Integration bedürfen (Akgün 2009: 36).<sup>212</sup> Die hierdurch beförderte defizitorientierte Sichtweise auf die muslimische Gemeinschaft stärkt nicht nur das oftmals transportierte Bild einer Gruppe aus abgeschotteten Sozialleistungsempfängern mit hohen Geburtenraten, sondern verdrängt zugleich, dass ein Großteil der Muslime in Deutschland erfolgreich integriert ist (Foroutan 2010: 10; Thränhardt 2010: 20).

## **5.7 Zweite Islam Konferenz und alternative Fortführungsmöglichkeiten**

Obwohl sich die deliberative Ausgestaltung, die Dualität bei der muslimischen Mitglieder Auswahl und die asymmetrische Dialogkonzeption bereits bei der ersten Deutschen Islam Konferenz als ambivalent erweisen und als ausschlaggebende Gründe für deren Output-Defizit anzusehen sind, wird die Grundstatik der Einrichtung fast unverändert auf die zweite DIK übertragen. So nimmt die neue schwarz-gelbe Bundesregierung nach

---

212 Das staatliche DIK-Mitglied Ehrhart folgt dieser Problematisierung nicht. Aus seiner Sicht ist es in der Regel sinnvoll, dass sich die Integrationspolitik auf eine Gruppe konzentriert, für die sie einen besonderen Diskussions- und Handlungsbedarf sieht (Körting-Interview vom 10.08.2011).

einer internen Evaluierungsphase mit der Wiederaufnahme der Konferenz im Jahr 2010 nur wenige Modifikationen vor und richtet sie thematisch stärker an der Praxis aus (Walther 2010: 11). Zu den wichtigsten organisationalen Veränderungen zählen die Einrichtung eines Vorbereitungsausschusses, der das Plenum auf Arbeitsebene widerspiegelt, eine verbesserte Kooperation zwischen den Arbeitsgruppen sowie die verstärkte Einbindung externer Fachleute (Busch/Goltz 2011: 32f.). Beibehalten wird analog zur ersten DIK die Dualität und paritätische Konferenzzusammensetzung, wenngleich auf Regierungsseite die Städte und Kommunen durch sechs statt bisher vier Mitglieder personell besser eingebunden werden (ebd.: 33).

Unter Bezugnahme auf die in dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse wäre es in diesem Kontext jedoch zwingend erforderlich gewesen, die Deutsche Islam Konferenz mit dem Beginn der zweiten Phase in eine grundlegend veränderte Form zu überführen. Dieser Schritt ist nicht nur mit Blick auf die konzeptionellen Schwächen der Einrichtung notwendig, sondern begründet sich ebenso in der Besonderheit, dass die Persistenz der symbolischen Erfolge der ersten DIK entscheidend von einer erfolgreichen Weiterführung abhängt. Gelingt es, den Dialog zwischen Staat und Muslimen stärker outputorientiert und reziprok zu gestalten, dann stellt die erste Deutsche Islam Konferenz eine wichtige integrationspolitische Weichenstellung dar. Werden die zuvor diagnostizierten Statikprobleme jedoch – wie im Fall der zweiten DIK – einfach transferiert, besteht die Gefahr, dass sich der Gesprächsprozess zu einem „Endlos-Dialog“ ohne belastbare Resultate und sich die Konferenz zu einer Art selbstreferenziellem System entwickelt.<sup>213</sup> Um diesem Problem vorzubeugen, lassen sich idealtypisch drei Fortführungsmöglichkeiten skizzieren, die mit unterschiedlichen Akzentuierungen das Potential besitzen, die identifizierten Konferenzmängel weitgehend zu beheben.

In Variante 1 behält die Konferenz ihren nationalen Charakter, wird jedoch zu einer eigenständigen, nicht direkt von den jeweiligen Bundesregierungen abhängigen Institution ausgebaut. Im Unterschied zur ersten und zweiten DIK werden die Teilnehmer nicht mehr von der Exekutive benannt, sondern von den jeweils dahinter stehenden Akteurgruppen – inklusive den deutschen Parlamenten – nach einem festgelegten Schlüssel entsendet. Die Dialogeinrichtung erhält außerdem eine gemeinsam formulierte Geschäftsordnung, eigene personelle und finanzielle Ressourcen und legt die Themen- und

---

213 AG-Mitglied Meier-Braun unterstreicht diese Aussage, indem er der zweiten Islam Konferenz attestiert, dass diese die Ordnungspolitik nicht mehr in den Vordergrund stelle und damit drohe, nur noch eine „Alibifunktion“ auszufüllen (Meier-Braun-Befragung vom 08.08.2011).

Arbeitsschwerpunkte unter Beteiligung aller Akteure autonom fest. Der Staat wird in dieser Konstruktion zu einem gleichrangigen und durch eine Einbindung des Bundestags demokratisch stärker legitimierten Verhandlungspartner.

In Variante 2 wird die Konferenz zwischen Bund und Ländern aufgesplittet. Die jeweilige Ebene behandelt demnach ausschließlich die Themen, für die sie auf Basis des Grundgesetzes zuständig ist, was die Reichweite und Umsetzungswahrscheinlichkeit der Konferenzergebnisse automatisch erhöht. Im vorliegenden Fall ist es grundsätzlich möglich, dass alle 16 Bundesstaaten eigenständige Landesislamkonferenzen einberufen. In der Praxis wird es aber zunächst wahrscheinlich, dass vor allem diejenigen Bundesländer eigene Konferenzen einrichten, die über einen hohen muslimischen Bevölkerungsanteil – etwa Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Berlin – verfügen.<sup>214</sup> Die vorgenommenen Modifikationen am Konferenzformat setzen zugleich voraus, dass die an der DIK beteiligten islamischen Organisationen entsprechende Landesverbandsstrukturen ausbilden. Dieser Schritt ist im Hinblick auf das von den Verbänden formulierte Ziel, als Religionsgemeinschaften und hieran anschließend als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt zu werden, jedoch zwangsläufig notwendig.<sup>215</sup>

Variante 3 verbindet die beiden zuvor genannten Szenarien miteinander. Die Dialogplattform Deutsche Islam Konferenz wird dabei gleichermaßen inhaltlich und staatsorganisatorisch aufgeteilt. In Abgrenzung zu Variante 1 konzentrieren sich die Akteure auf Bundesebene jedoch vornehmlich auf die Etablierung einer nationalen muslimischen Repräsentationsinstanz, die sich mit übergeordneten, nationalen Themen auseinandersetzt. Wie in Variante 2 nehmen die Länder unter Berücksichtigung der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Kompetenzen für die Bereiche Bildung und Sprache, die eine Schlüsselfunktion in Eingliederungsprozessen einnehmen, sowie ihrer Zuständigkeit für die rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften, in Zukunft einen Großteil des institutionalisierten Dialogs zwischen Staat und muslimischer Gemeinschaft wahr.

---

214 In Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip ist ferner zu hinterfragen, warum der Dialog auf Bundesebene stattfinden muss, wenn die regionale Verteilung der Muslime in Deutschland aufgrund historischer Umstände ein so großes Ungleichgewicht aufweist.

215 Die DITIB verfolgt z.B. bereits seit einiger Zeit eine „zweigleisige Strategie“ und versucht, in den Ländern entsprechende Strukturen aufzubauen (Rosenow/Kortmann 2011: 57f.).

## 6 Zusammenfassende Thesen

Bei der dieser Studie handelt es sich um eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der ersten Deutschen Islam Konferenz. Ausgangspunkt der Analyse ist die Beobachtung, dass sich der jüngere deutsche Integrationsdiskurs trotz des intensivierten Dialogs zwischen Staat und muslimischen Repräsentanten weiterhin als kontrovers darstellt und eine Reihe von integrationspolitischen Problemfeldern nach dem Ende der dreijährigen Konferenzarbeit ungelöst bleiben.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Abhandlung die Funktion und Reichweite der DIK und ihre Implikationen für die Integrationspolitik in Deutschland. Die Betrachtung nimmt außerdem eine Einordnung der ersten Islam Konferenz in die Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen im Zeitraum von 1998 bis 2009 vor und ermöglicht es damit nicht nur, spezifische Policy-Charakteristika der Einrichtung zu identifizieren, sondern ebenso ihre Rolle im politischen Gesamtkontext unter Einbeziehung der islamistisch-extremistischen Terroranschläge vom 11. September 2001 zu erfassen. Die Behandlung der DIK ist methodisch als quantitative Einzelfallstudie konzipiert und hat mehrere Adressaten: die politischen Akteure, die autochthone deutsche Gesellschaft und die muslimische Gemeinschaft. Als Analysegrundlage fungieren neben einer detaillierten Dokumentenanalyse zwölf Expertenbefragungen mit Teilnehmern und Beobachtern der DIK. Für die Untersuchung und Bewertung des Konferenzresultate kommen die Auswertungskategorien des akteurzentrierten Institutionalismus zum Einsatz, der den theoretisch-analytischen Bezugsrahmen der Studie bildet.

Die zentralen Ergebnisse und Befunde der Studie werden in Form von sieben zusammenfassenden Thesen nachfolgend dargelegt und orientieren sich dabei inhaltlich an den in Kapitel 1 formulierten Forschungsfragen und Hypothesen.

- 1) Bei der ersten Deutschen Islam Konferenz handelt es sich um keine eigenständige, voll ausdifferenzierte Institution, die sich mit den zentralen Dimensionen und Herausforderungen deutscher Integrationspolitik adäquat auseinandersetzt, sondern vielmehr um ein deliberatives Regierungsgremium, das sich in seinen Diskursen vornehmlich mit religions- sowie sicherheitspolitischen Aspekten beschäftigt.**

Die Betrachtung der thematischen Ausrichtung, der Struktur, Arbeitsweise und Zusammensetzung der ersten Deutschen Islam Konferenz verdeutlicht, dass es sich bei der Einrichtung um keine unabhängige Dialog- und Kommunikationsplattform, sondern vielmehr um ein



deliberatives Regierungsgremium handelt. So stellt die DIK aufgrund ihrer Beschaffenheit und in Rekurs auf den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus einerseits keine voll ausgeprägte, eigenständige Institution dar. Zum anderen behandelt die Einrichtung Eingliederungsprozesse vornehmlich aus religions- und sicherheitspolitischem Blickwinkel. In diesem Zusammenhang schließt das vom Bundesinnenministerium festgelegte Agenda-Setting der Konferenz bereits auf konzeptioneller Ebene wesentliche Eingliederungsaspekte wie die sozio-ökonomische, kognitive und partizipatorische Integrationsdimension aus oder behandelt sie vor allem aus religiöser Perspektive. In der dreijährigen Konferenzpraxis wird dieses immanente Problem durch die Dominanz einzelner, oftmals kontroverser Debatten sowie durch Schwächen in der Verfahrenstechnik auf Arbeitsebene verstärkt. Aufgrund ihrer inadäquaten Themenbehandlung und Ausklammerung zentraler integrationspolitischer Handlungsfelder leistet die erste DIK auf individueller sowie kollektiver Ebene insgesamt keinen substantiellen Beitrag zur Verbesserung der materiellen Integration von Einwanderern aus muslimischen Kulturkreisen. Bei den in Zwischenberichten der Arbeitsgremien präsentierten Verhandlungsergebnissen handelt es sich ferner ausschließlich um Empfehlungen und Appelle, die im Detail zwar oftmals sinnvolle Vorschläge beinhalten, durch ihren unverbindlichen Charakter jedoch kein unmittelbares Realisierungspotential besitzen. Darüber hinaus verfolgt die Konferenz den für das moderne Verständnis von Integrationsprozessen zentralen Aspekt der Reziprozität nur unzureichend, da alle wesentlichen Strukturmerkmale der Einrichtung – angefangen beim Aufbau, über die Themenauswahl, die Zusammensetzung bis zur staatlichen Leitung – ausschließlich von Seiten der Bundesregierung und nicht unter Beteiligung aller Dialogpartner bestimmt werden.

**2) Die Deutsche Islam Konferenz steht für die symbolische Anerkennung des Islams im öffentlichen Raum. Dieses zentrale und implizite Konferenzergebnis ist jedoch von fragiler Natur, weil es auf rhetorisch-symbolischer Ebene verbleibt und nach Ende der dreijährigen Dialogarbeit institutionell nicht verfestigt wird.**

Während die Islam Konferenz ein klares materielles Output-Defizit vorweist, lässt sich auf übergeordneter Ebene als wichtigstes Resultat der dreijährigen Konferenzarbeit die symbolische Anerkennung des Islams im öffentlichen Raum identifizieren. Diese spiegelt sich bereits in der eigentlichen Konferenzkonstitution wider und wird durch den neuartigen, im Rahmen der DIK auf nationalstaatlicher Ebene stattfindenden dreijährigen Kommunikationsprozess zwischen Regierungsvertretern und Repräsentanten der muslimischen Gemeinschaft ausgedrückt. Diese Entwicklung wird zudem durch eine

Reihe öffentlicher Äußerungen von Bundesinnenminister Schäuble („Der Islam ist Teil unseres Landes“) politisch untermauert. Die DIK stellt in diesem Zusammenhang einen für alle Gesellschaftsakteure sichtbaren Beleg dar, der verdeutlicht, dass sich der Islam von einem Gastarbeiterglauben zu einer in Deutschland verankerten Religionsgemeinschaft entwickelt hat. Die symbolische Wirkungskraft der Einrichtung wird jedoch durch ihren geringen Bekanntheitsgrad limitiert. Die öffentliche Anerkennung der Religion ist ferner von stark fragiler Natur, weil sie sich im Wesentlichen auf rhetorischer und symbolischer Ebene erstreckt und nach Ende der ersten Islam Konferenz keiner institutionellen Verfestigung unterliegt. Sie ist dadurch stets von externen Einflussfaktoren und den persönlichen Einstellungen zentraler politischer Akteure gegenüber dem Islam abhängig.

**3) Die erste Deutsche Islam Konferenz weist aufgrund ihrer spezifischen Mitglieder-  
auswahl auf muslimischer Seite, ihres „Geheimhaltungsmodus“ auf Arbeitsebene  
und ihrer asymmetrischen Dialoggrundlage entscheidende Statikschwächen auf, die  
einen stärkeren materiellen Ergebnisoutput verhindern.**

Neben dem einseitigen staatlichen Agenda-Setting lassen sich ergänzend drei weitere Konstruktionsmängel diagnostizieren, die einen stärkeren Ergebnisoutput der ersten Islam Konferenz verhindern. Dazu zählt als bedeutsamster Faktor die personelle Zusammensetzung der DIK auf muslimischer Seite. Aus staatsorganisatorischer Sicht handelt es sich bei der Einrichtung durch die Einbindung aller im Politikfeld Integration relevanten Ebenen und Exekutiv-Akteure um eine vergleichsweise gut austarierte Einrichtung. Die mangelnde Einbeziehung des Deutschen Bundestags als legislatives Verfassungsorgan mindert zwar ihren Anspruch, eine Dialogplattform von Muslimen und deutscher Gesamtgesellschaft zu sein, und schwächt prinzipiell ihre demokratische Legitimität, ist jedoch als kein zentraler Negativfaktor anzusehen. Ergebnismindernd stellt sich hingegen die gleichzeitige Einbeziehung von organisierten und nicht-organisierten Muslimen dar, da diese über weit auseinanderlaufende Handlungsorientierungen und -logiken verfügen. Die duale Zusammensetzung führt in Verbindung mit der konkret vorgenommenen Personenauswahl, die inhaltlich polarisiert wirkt und verschiedenartige Zugänge zum Islam beinhaltet, zu Akteurkonstellationen, die ein hohes Konfliktniveau aufweisen. Dies führt in vielen Debatten dazu, dass Einigungen erschwert werden oder nur auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners verbleiben. Erschwerend findet

ein Großteil des Dialogs oftmals nur zwischen den muslimischen Konferenzteilnehmern statt, während sich der deutsche Staat in eine moderierende Rolle zurückzieht. Der konsequente Ausschluss der Öffentlichkeit von den Beratungen auf Arbeitsebene und die asymmetrische Dialoggrundlage des Verhandlungsprozesses, die keine Formulierung von gemeinsamen Zielen und keine Verständigung auf zu lösende Problemfelder beinhaltet, stellen hieran anschließend zwei weitere Schwächen bei der Implementierung der DIK dar.

- 4) Die erste Deutsche Islam Konferenz begreift die Gruppe der Muslime nicht nur verstärkt als Subjekte von Integrationspolitik, sondern schärft durch ihre intensive mediale Begleitung auch das Bild der islamischen Gemeinschaft in Deutschland. Mit der Einberufung der Konferenz wird jedoch gleichzeitig die Fokussierung auf Integrationsdefizite der muslimischen Bevölkerungsgruppe negativ verstärkt.**

Mit der Islam Konferenz – und dem Integrationsgipfel – verändert sich die Rolle von Einwanderern in der Integrationspolitik ab dem Jahr 2005 grundlegend. Während sie bis zu 16. Legislaturperiode ausschließlich Policy-Objekte sind, setzt mit der Einrichtung der DIK und des Integrationsgipfels eine Art Rollen-Transformationsprozess ein, in dessen Rahmen sie sich vermehrt zu Subjekten in der Integrationspolitik entwickeln und direkt in die Ausgestaltung von staatlichen Policy-Maßnahmen einbezogen werden. Die dreijährige Arbeit der ersten DIK führt durch eine intensive mediale Begleitung und die Veröffentlichung der ersten nationalen Repräsentativ-Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ außerdem zu einer erheblichen Schärfung des gesamtgesellschaftlichen Bildes von der Vielschichtigkeit des Islams und der Heterogenität der muslimischen Gemeinschaft. Durch den gemeinsamen Dialog wird zugleich auch die klare Trennung zwischen der Religion Islam und extremistisch-islamistischen Strömungen befördert. Der eingesetzte Wandel im öffentlichen Islambild reduziert sich jedoch nicht nur auf diesen Aspekt. Durch die Einsetzung einer Konferenz, die sich ausschließlich um die Verbesserung der Integration von Muslimen kümmern soll, gewinnt im Gegenzug unintendiert eine defizitorientierte Sichtweise auf Muslime an Gewicht. So wird mit der Durchführung der Islam Konferenz letztlich der latente Eindruck der Mehrheitsgesellschaft bestärkt, dass es sich bei der muslimischen Gemeinschaft um eine schlecht eingegliederte Gruppe handelt, der sich die schwarz-rote Bundesregierung mit einer eigenen integrationspolitischen Maßnahme gezielt annehmen muss.

- 5) Das der DIK zugrunde liegende Distinktionsmerkmal Religion ist als integrationspolitische Kategorie weitgehend ungeeignet, da es nicht nur die gesellschaftliche Fremdheitszuschreibung gegenüber Muslimen erhöht, sondern weil die Zugehörigkeit zum Islam keinen signifikanten Einfluss auf Eingliederungsprozesse ausübt.**

Die Konzentration der deutschen Regierungspolitik auf das Distinktionsmerkmal Religion und die darauf gründende erste Deutsche Islam Konferenz verdeutlichen zwar im Positiven, dass es sich bei den Muslimen um keinen monolithischen Block handelt, die Fokussierung auf diese Kategorie erweist sich aber aus übergeordneter Sicht als ambivalent. Obwohl religiöse Aspekte und Praktiken für die Identität von Zuwanderern eine wichtige Funktion einnehmen und Religion neue Zugangs- und Anknüpfungsmöglichkeiten zu Migrantengruppen schaffen kann, erhöht sie im Fall des Islams die gesellschaftliche Fremdheitszuschreibung gegenüber Muslimen und verbindet auf oftmals problematische Weise politische und religiöse Themen miteinander. Der Bedeutungsgewinn des Islams in der Integrations- und Sicherheitspolitik in Deutschland ist zwar durch die Ereignisse vom 11. September 2001 prädispositioniert, erweist sich integrationspolitisch aber als nicht stichhaltig, da die Kategorie in Rekurs auf die MLD-Studie bei wichtigen Eingliederungsdimensionen keinen – im Positiven wie Negativen – Einfluss ausübt. Zudem schreibt die anhaltende öffentliche Beschäftigung mit dem Faktor Religion diesem von außen eine überproportional starke Bedeutung im Alltagsleben von Muslimen zu. Für den Großteil von ihnen spielt sie zwar durchaus eine wichtige, jedoch keine allumfassende Rolle. Ferner werden so genannte Kulturmuslime über dieses spezifische Distinktionsmerkmal und letztlich auch über die DIK nur unzureichend angesprochen. Für die deutsche Integrationspolitik ist mit der Fokussierung auf die Kategorie Religion außerdem das Problem verbunden, dass der notwendigen integrationspolitischen Beschäftigung mit anderen quantitativ relevanten Migrantengruppen zu wenig Beachtung geschenkt wird.

- 6) Die deutschen Parteien in Regierungsverantwortung nehmen in der Integrationspolitik nach dem 11. September 2001 und insbesondere in der konzeptionellen Vorbereitung und parlamentarischen Begleitung des intensivierten Dialogs zwischen Staat und muslimischer Gemeinschaft weitgehend eine Zuschauerrolle ein.**

Die Betrachtung der integrationspolitischen Vorstellungen der vier Regierungsparteien CDU/CSU, SPD und Bündnis90/Die Grünen sowie des relevanten Bundesratsakteurs

FDP verdeutlicht, dass die Parteien – mit graduellen Unterschieden – in der jüngeren deutschen Integrationspolitik weitgehend eine programmatische Zuschauerrolle einnehmen. Diese Feststellung gilt insbesondere im Hinblick auf die Gruppe der Muslime und die erste Deutsche Islam Konferenz. So fällt den untersuchten Parteien bei der konzeptionellen Vorbereitung und parlamentarischen Begleitung des Dialogprozesses zwischen deutschem Staat und muslimischen Repräsentanten keine signifikante Rolle zu. Das Politikfeld Integration stellt vielmehr – und das besonders deutlich in der 16. Legislaturperiode – eine Domäne der Regierung und einzelner Exekutivakteure wie Bundesinnenminister Schäuble dar, von denen alle zentralen politischen Initiativen ausgehen.

**7) Die zweite Islam Konferenz übernimmt weitgehend die Konstruktionsfehler der ersten Auflage und führt auf Bundesebene zu einer Art „Endlos-Dialog“ ohne substantielle Ergebnisse. Die Zukunft des institutionalisierten Dialogs von Staat und muslimischen Repräsentanten liegt aufgrund der föderalen Ordnung der BRD vielmehr auf Länderebene.**

Das qualitative und quantitative Output-Defizit der ersten Deutschen Islam Konferenz macht grundlegende Modifikationen im zukünftigen Dialog zwischen Staat und muslimischen Repräsentanten notwendig. Dieser Schritt wird jedoch mit der zweiten Islam Konferenz nicht vollzogen, da diese die Statikschwächen der ersten Auflage größtenteils übernimmt. Mittelfristig besteht hierdurch die Gefahr, dass sich das Gespräch mit den Muslimen zu einer Art „Endlos-Dialog“ ohne signifikante Resultate entwickelt. Um die Konstruktionsmängel des Formats zu beheben und den Gesprächsprozess insgesamt outputorientierter zu gestalten, ist eine Aufspaltung der Konferenz zwischen Bundes- und Landesebene erforderlich. In diesem Fall behandelt die jeweilige Ebene nur die Themen und Handlungsfelder, für die sie primär zuständig ist. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips werden damit nicht nur politische Verantwortlichkeiten transparenter dargestellt und durch die Aufteilung die Möglichkeit geschaffen, die Parlamente als zusätzliche Akteure einzubeziehen, sondern es wird gleichzeitig auch der Verbindlichkeitscharakter von den gemeinsam erarbeiteten Ergebnissen erhöht. Da die Kompetenzen für Bildung und Sprache sowie die Zuständigkeit für die rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften auf Landesebene verortet sind, liegt die Zukunft des institutionalisierten Dialogs von Staat und Muslimen damit vor allem in den Bundesländern.

## Literatur

- AABF (1997): Das Alevitentum. Eine Handreichung über die religiösen und kulturellen Grundlagen der Aleviten aus der Türkei. Köln: AABF.
- AABF (2010): Wir über uns. Köln: AABF. Internetquelle: <http://www.alevi.com/de/wiruberuns>. Stand: 29.10.2010.
- AABF (2011a): Integrationspolitische Forderungen der Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V. Köln: AABF. Internetquelle: <http://www.alevi.com/de/content/integrationspolitische-forderungen-der-alevitischen-gemeinde-deutschland-ev>. Stand: 10.01.2011.
- AABF (2011b): Vereine. Köln: AABF. Internetquelle: <http://www.alevi.com/de/kurumlar>. Stand: 10.01.2011.
- Akgün, Lale (2006): Der Islam in Europa. Von der Dekonstruktion eines Feindbildes zu einer partnerschaftlichen Hinwendung, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Jg. 13, Heft 3. S. 147-154.
- Akgün, Lale (2009): Was kommt nach der großen Show?, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Jg. 56, Heft 7/8. S. 34-36.
- Alder, Yasin (2010): Repräsentation unabhängiger Moscheevereine und Selbstorganisation in den muslimischen Vertretungsorganen, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Muslimische Gemeinschaften zwischen Recht und Politik, Online-Dossier. Internetquelle: [http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier\\_Muslimische\\_Gemeinschaften.pdf](http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier_Muslimische_Gemeinschaften.pdf). Stand: 10.09.2010. S. 34-38.
- Alemann, Ulrich von/Forndran, Erhard (2005): Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in die Arbeitstechnik und Forschungspraxis, 7. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Amir-Moazami, Schirin (2009): Islam und Geschlecht unter liberal-säkularer Regierungsführung – Die Deutsche Islam Konferenz, in: Brunner, José/Lavi, Shai (Hrsg.): Juden und Muslime in Deutschland. Göttingen: Wallstein Verlag. S. 185-205.
- Amrhein, Ludwig (2004): Die zwei Gesichter des Altersstrukturwandels und die gesellschaftliche Konstruktion der Lebensführung im Alter, in: Backes, Gertrud/Clemens, Wolfgang/Künemund, Harald (Hrsg.): Lebensformen und Lebensführung im Alter. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 59-86.
- Anderson, George (2008): Föderalismus. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Angenendt, Steffen (2011): Staatsbürgerschaft, Teilhabe und Zugehörigkeit: Auf der Suche nach einem neuen Konsens für Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wer gehört dazu?. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. S. 29-50.
- Angenendt, Steffen/Cooper, Belinda (2006): Zuwanderung in Zeiten des Terror, in: Internationale Politik, Jg. 61, Heft 3. S. 6-14.
- Anschütz, Gerhard (1960): Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Auflage. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Bade, Klaus J. (2006): Migration und Integration – Probleme und Perspektiven, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Umgang mit Flüchtlingen, ein humanitäres Problem. München: Deutscher Taschenbuch Verlag. S. 489-506.
- Bade, Klaus J. (2007a): Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: Bade, Klaus J./Hiesserich, Hans-Georg (Hrsg.): Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11. Göttingen: V&R unipress. S. 21-95.
- Bade, Klaus J. (2007b): Nationaler Integrationsplan und Aktionsplan Integration NRW: Aus Erfahrung klug geworden?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jg. 27. S. 307-314.
- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (2004): Normalfall Migration. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bandelow, Nils. C. (2003): Policy Lernen und politische Veränderungen, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Auflage. München: Verlag Oldenbourg. S. 289-326.
- Baraulina, Tatjana (2007): Integration und interkulturelle Konzepte in Kommunen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 56, Heft 22-23. S. 26-32.
- Bauknecht, Bernd Ridwan (2010): Zur Geschichte der Muslime in Deutschland vor der Arbeitsmigration, in: Ucar, Bülent (Hrsg.): Die Rolle der Religion im Integrationsprozess, Reihe für Osnabrücker Islamstudien, Band 2. Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag. S. 61-82.
- Baumann, Martin (2004): Religion und ihre Bedeutung für Migranten, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Religion – Migration – Integration in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft, Dokumentation der Fachtagung am 22. April 2004. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. S. 19-30.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2009): Integration in Deutschland. Erster Integrationindikatorenbericht. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Beck, Marieluise (2004): Islam einbürgern – Fünf Thesen über den Umgang mit religiöser Vielfalt unter dem deutschen Verfassungsbogen, in: Evangelischer Pressedienst (Hrsg.): Untergang des Abendlandes? Die verfassungspolitischen und gesellschaftlichen Auswirkungen des Kopftuchstreits, Dokumentation Nr. 17/2004. Frankfurt a.M.: Evangelischer Pressedienst. S. 28-33.

- Beck, Marieluise (2005): Islam einbürgern – Auf dem Weg zur Anerkennung muslimischer Vertretungen in Deutschland, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Islam einbürgern – Auf dem Weg zur Anerkennung muslimischer Vertretungen in Deutschland. Dokumentation der Fachtagung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 25. April 2005. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. S. 6-9.
- Beck, Volker (2006): Rechtliche Gleichstellung des Islam in Deutschland - aber wie?. Interquelle: [www.volkerbeck.de/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=489&Itemid=1](http://www.volkerbeck.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=489&Itemid=1). Stand: 07.08.2010.
- Becker, Hildegard (2006): Der organisierte Islam in Deutschland und einige ideologische Hintergründe, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Integration und Islam, Schriftenreihe Migration, Flüchtlinge und Integration, Band 14. S. 62-85.
- Behrens, Maria (2003): Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Verlag Oldenbourg. S. 203-236.
- Benz, Wolfgang (2006): Einwanderungsland Deutschland. Rückblick auf ein halbes Jahrhundert Migration, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Umgang mit Flüchtlingen, ein humanitäres Problem. München: Deutscher Taschenbuch Verlag. S. 93-101.
- Bergmann, Jan (2004): Vom Umgang des deutschen Rechtsstaates mit dem Islam, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jg. 24, Heft 4. S. 135-141.
- Bergmann, Jörg (2001): Kommunikative Verfahren der Konstruktion des Fremden, in: Bohn, Cornelia/Willems, Herbert (Hrsg.): Sinngeneratoren: Fremd - und Selbstthematisierung in soziologisch-historischer Perspektive. Konstanz: UKV Verlagsgesellschaft. S. 35-56.
- Berg-Schlosser, Dirk/Stammen, Theo (2004): Einführung in die Politikwissenschaft, 7. Auflage. München: C.H. Beck Verlag.
- Berry, John W. (1984): Cultural relations in plural societies. New York: Academic Press.
- Bertelsmann Stiftung (2006): Integration braucht Bildung, Policy Paper der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung (2009): Zuwanderer in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, Klaus von (2003): Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Verlag Oldenbourg. S. 25-35.
- Biel, Melha Rout (2004): Kopftuch, Islamismus und die freiheitliche Demokratie in Europa. Marburg: Tectum Verlag.
- Blatter, Joachim K./Janning, Frank/Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bock, Wolfgang (2007): Der Islam in der aktuellen Entscheidungspraxis des Öffentlichen Rechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 26, Heft 11. S. 1250-1257.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 33-70.
- Böhmer, Maria (2006): Integrationspolitik aus bundespolitischer Sicht: Herausforderungen und Leitlinien, in: Der Bürger im Staat, Jg. 56, Heft 4. S. 210-214.
- Böhmer, Maria (2009): Rede der Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer MdB beim Treffen mit CDU-Mandats-trägern im Konrad-Adenauer-Haus, 1. September 2009. Berlin: CDU.
- Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva (1988): Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bommes, Michael (2007): Integration – gesellschaftliches Risiko und politisches Symbol, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 56, Heft 22-23. S. 3-5.
- Böttiger, Henrik (2005): Migranten in Deutschland. Analysen und Perspektiven. Göttingen: Sierke Verlag.
- Boudon, Raymond (1984): La place du désordre. Paris: Presses Universitaires de France.
- Brettfeld, Katrin/Wetzels, Peter (2007): Muslime in Deutschland – Integration, Integrationsbarrieren, Religion sowie Einstellungen zu Demokratie, Rechtsstaat und politisch-religiös motivierte Gewalt. Ergebnisse von Befragungen im Rahmen einer multizentrischen Studie in städtischen Lebensräumen. 2. Auflage. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2009): Ausländerzahlen 2009. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Chronik Bundesamt. Internetquelle: [http://www.bamf.de/cln\\_118/DE/DasBAMF/Chronik/Bundesamt/bundesamt-node.html](http://www.bamf.de/cln_118/DE/DasBAMF/Chronik/Bundesamt/bundesamt-node.html). Stand: 10.01.2011.

- Bundeskriminalamt (2005): Gespräch der Sicherheitsbehörden mit Vertretern der Muslime in Deutschland, Pressemitteilung vom 22. September 2005. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Bundesministerium des Innern (2007): Daten und Fakten zum 2. Plenum der Deutschen Islam Konferenz (DIK) in Berlin, Pressemitteilung vom 02. Mai 2007. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern (2008a): Teilnehmer der Deutschen Islam Konferenz am 27.09.2006. Berlin: Bundesministerium des Innern. Internetquelle: [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/nn\\_1875568/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/teilnehmerliste-plenum1-dik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/teilnehmerliste-plenum1-dik.pdf](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/nn_1875568/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/teilnehmerliste-plenum1-dik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/teilnehmerliste-plenum1-dik.pdf). Stand: 26.09.2008.
- Bundesministerium des Innern (2008b): Teilnehmerliste 2. Plenum Deutsche Islam Konferenz. Berlin: Bundesministerium des Innern. Internetquelle: [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/cln\\_170/nn\\_1875568/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/teilnehmerliste-plenum2-dik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/teilnehmerliste-plenum2-dik.pdf](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/cln_170/nn_1875568/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/teilnehmerliste-plenum2-dik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/teilnehmerliste-plenum2-dik.pdf). Stand: 26.09.2008.
- Bundesministerium des Innern (2008c): Mitglieder des Plenums der Deutschen Islam Konferenz (DIK). Berlin: Bundesministerium des Innern. Internetquelle: [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/nn\\_1875568/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/teilnehmerliste-plenum3-dik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/teilnehmerliste-plenum3-dik.pdf](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/nn_1875568/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/teilnehmerliste-plenum3-dik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/teilnehmerliste-plenum3-dik.pdf). Stand: 26.09.2008.
- Bundesministerium des Innern (2008d): Deutsche Islam Konferenz (DIK): Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises, Vorlage für die 3. Plenarsitzung der DIK. Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- Bundesministerium des Innern (2009a): Deutsche Islam Konferenz (DIK): Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises, Vorlage für die 4. Plenarsitzung der DIK. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern (2009b): Mitglieder des 4. Plenums der Deutschen Islam Konferenz (DIK). Berlin: Bundesministerium des Innern. Internetquelle: [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/nn\\_1875568/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/teilnehmerliste-plenum4-dik.html](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/nn_1875568/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/teilnehmerliste-plenum4-dik.html). Stand: 25.06.2009.
- Bundesministerium des Innern (2009c): Schäuble zieht positives Fazit der DIK und wirbt für ihre Fortsetzung, Pressemitteilung vom 25. Juni 2009. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern (2010): Verfassungsschutzbericht 2009. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern (2011): Organisationsplan, Stand: 06.06.2011. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012): Zentrum für Islamische Theologie in Tübingen eingeweiht, Pressemitteilung 004/2012 vom 16. Januar 2012. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Bundesministerium für Finanzen (2011): Organisationsplan des Bundesministeriums der Finanzen, Stand: April 2011. Berlin: Bundesministerium für Finanzen.
- Bundesregierung (2005): Integrationsaktivitäten des Bundes. Berlin: Bundespresseamt.
- Bundesregierung (2006): Erster Integrationsgipfel. Berlin: Bundespresseamt. Internetquelle: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Nationaler\\_20Integrationsplan/2006-07-14-erster-integrationsgipfel.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Nationaler_20Integrationsplan/2006-07-14-erster-integrationsgipfel.html). Stand: 26.09.2010.
- Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Berlin: Bundespresseamt.
- Bündnis90/Die Grünen (1998): Grün ist der Wechsel. Programm zur Bundestagswahl 98. Bonn: Bündnis90/Die Grünen.
- Bündnis90/Die Grünen (2002a): Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm von Bündnis90/Die Grünen. Berlin: Bündnis90/Die Grünen.
- Bündnis90/Die Grünen (2002b): Grün wirkt! Unser Wahlprogramm 2002 – 2006. Berlin: Bündnis90/Die Grünen.
- Bündnis90/Die Grünen (2005): Eines für alle: Das grüne Wahlprogramm 2005. Berlin: Bündnis90/Die Grünen.
- Bündnis90/Die Grünen (2009): Der grüne neue Gesellschaftsvertrag. Bundestagswahlprogramm 2009. Berlin: Bündnis90/Die Grünen.
- Busch, Reinhard/Goltz, Gabriel (2011): Die Deutsche Islam Konferenz – Ein Übergangsformat für die Kommunikation zwischen Staat und Muslimen in Deutschland, in: Meyer, Hendrik/Schubert, Klaus (Hrsg.): Politik und Islam. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 29-46.
- CDU (2001): Zuwanderung steuern und begrenzen, Integration fördern. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands vom 7. Juni 2001 in Berlin. Berlin: CDU.
- CDU (2004): Im deutschen Interesse: Integration fördern und fordern, Islamismus bekämpfen! Beschluss C34 des 18. Parteitags der CDU Deutschlands. Berlin: CDU.
- CDU (2007): Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Berlin: CDU.
- CDU/CSU (1998): Wahlplattform 1998-2002. Bonn: CDU.
- CDU/CSU (2002): Leistung und Sicherheit - Zeit für Taten, Regierungsprogramm 2002/2006 von CDU und CSU. Berlin: CDU.
- CDU/CSU (2005): Deutschlands Chancen nutzen. Regierungsprogramm 2005 – 2009. Berlin: CDU.



- CDU/CSU (2009): Wir haben die Kraft. Regierungsprogramm 2009 – 2013. Berlin: CDU.
- CDU/CSU/SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin: CDU.
- Chbib, Raida (2010): Die deutsche Islampolitik und die Frage nach der Repräsentativität muslimischer Verbände, in: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): Muslimische Gemeinschaften zwischen Recht und Politik, Online-Dossier. Internetquelle: [http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier\\_Muslimische\\_Gemeinschaften.pdf](http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier_Muslimische_Gemeinschaften.pdf). Stand: 10.09.2010. S. 28-33.
- Coleman, James J. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur. Tübingen: Mohr Siebeck.
- CSU (2007): Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten. München: CSU.
- Cyert, Richard M./March, James G. (1995): Ein verhaltenswissenschaftliche Theorie der Unternehmung, 2. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Czada, Roland (1989): Von der Politikfeldanalyse zum neuen Institutionalismus, in: Bandemer, Stephan von/Wewer, Göttik (Hrsg.): Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereiches der Politikwissenschaft. Opladen: Leske + Budrich.
- Deutsche Islam Konferenz (2010): Drei Jahre Deutsche Islam Konferenz (DIK) 2006-2009. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Deutscher Städtetag (2007): Integration von Zuwanderern. Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis in den Städten. Berlin/Köln: Deutscher Städtetag.
- DIDF (2006): 25 Jahr Feier Broschüre. Köln: DIDF.
- Diekmann, Andreas (2009): Empirische Sozialforschung, 20. Auflage. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- DITIB (2010a): Gründung und Struktur. Köln: DITIB. Internetquelle: <http://www.ditib.de/default1.php?id=5&sid=8&lang=de>. Stand: 27.10.2010.
- DITIB (2010b): Grundsätze. Köln: DITIB. Internetquelle: <http://www.ditib.de/default1.php?id=5&sid=9&lang=de>. Stand: 27.10.2010.
- DITIB (2010c): Zweck und Ziele. Köln: DITIB. Internetquelle: <http://www.ditib.de/default1.php?id=5&sid=10&lang=de>. Stand: 27.10.2010.
- Dornis, Christian (2001): Einbürgerung in Deutschland. Ihre Rolle bei der Integration von Zuwanderern und die Verwaltungspraxis im Regionalvergleich. Aachen: Shaker.
- Dye, Thomas R. (1976): Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes. Alabama: University of Alabama Press.
- Elyas, Nadeem (2005): Vorhaben von muslimischer Seite, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Islam einbürgern – Auf dem Weg zur Anerkennung muslimischer Vertretungen in Deutschland. Dokumentation der Fachtagung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. S. 14-18.
- Ende, Werner (2005): Der schiitische Islam, in: Ende, Werner/Steinbach, Udo (Hrsg.): Der Islam in der Gegenwart. München: C.H. Beck Verlag. S. 70-89.
- Esser, Hartmut (2000): Soziologie. Spezielle Grundlagen 5: Institutionen. Frankfurt: Campus Verlag.
- Esser, Hartmut (2001): Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapiere Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 40. Mannheim: Universität Mannheim.
- Esser, Hartmut (2002): Was könnte man (heute) unter einer „Theorie mittlerer Reichweite“ verstehen?, in: Renate Mayntz (Hrsg.): Akteure – Mechanismen – Modelle, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 42. Frankfurt a.M.: Campus Verlag. S. 128-150.
- Esser, Hartmut (2006a): Migration, Sprache und Integration. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Esser, Hartmut (2006b): Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Esser, Hartmut (2009): Pluralismus oder Assimilation? Effekte der multiplen Inklusion auf die Integration von Migranten, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 38, Heft 5. S. 358-378.
- FDP (1998): Es ist Ihre Wahl. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1998 der Freien Demokratischen Partei. Bonn: FDP.
- FDP (2002): Bürgerprogramm 2002. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2002 der Freien Demokratischen Partei. Berlin: FDP.
- FDP (2005): Arbeit hat Vorfahrt. Deutschlandprogramm 2005. Berlin: FDP.
- FDP (2007): Eine zukunftsorientierte Integration von Migranten macht Deutschland erfolgreich! Beschluss des FDP-Bundesvorstands vom 17. September 2007. Berlin: FDP.
- FDP (2009): Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009. Berlin: FDP.

- FDP-Bundestagsfraktion (2004): Migration und Integration. Ein liberales Konzept. Berlin: FDP-Bundestagsfraktion.
- Fetzer, Joel/Soper, Christopher (2005): Muslims and the State in Britain, France and Germany. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finkelstein, Kerstin E. (2006): Eingewandert. Deutschlands „Parallelgesellschaften“. Berlin: Ch. Links Verlag.
- Foroutan, Naika (2010): Neue Deutsche, Postmigranten und Bindungs-Identitäten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 60, Heft 46-47. S. 9-15.
- Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (2007): Minister Schäubles großes Islam-Palaver, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 29.04.2007. S. 6.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2011): „Islam gehört historisch nicht zu Deutschland“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 04.03.2011. S. 2.
- Friedrichs, Jürgen/Jagodzynski, Wolfgang (1999): Theorien soziale Integration, in: Friedrichs, Jürgen/Jagodzynski, Wolfgang (Hrsg.): Soziale Integration, Sonderheft 39 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 9-43.
- Früh, Werner (2007): Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis, 6. Auflage. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Gaitanides, Stefan (2009): Politischer Stellenwert und Chancen des Nationalen Integrationsplans (NIP), in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Jg. 60, Heft 1. S. 34-41.
- Geißler, Rainer (2002): Die Sozialstruktur Deutschlands. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Geißler, Rainer (2003): Multikulturalismus in Kanada - Modell für Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 52, Heft 26. S. 19-25.
- Geißler, Rainer/Weber-Menges, Sonja (2008): Migrantenkinder im Bildungssystem: doppelt benachteiligt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 58, Heft 49. S. 14-22.
- Gestring, Norbert (2011): Kommunale Konzepte zur Integration von Migranten, in: Hanesch, Walter (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 257-274.
- Gestring, Norbert/Janßen, Andrea/Polat, Ayca (2006): Prozesse der Integration und Ausgrenzung - Türkische Migranten der zweiten Generation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geyer, Christian (2010): So wird Deutschland dumm, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.08.2010. S. 27.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2006): Politik in Deutschland, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2010): Die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition, in: Bukow, Sebastian/Seemann, Wenke (Hrsg.): Die Große Koalition. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 173-190.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2006): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goldberg, Andreas/Halm, Dirk/Sen, Faruk (2004): Die deutschen Türken. Münster: LIT Verlag.
- Gordon, Milton M. (1964): Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins. New York: Oxford University Press.
- Gostomski, Christian Babka von (2010): Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, Forschungsbericht 8. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Greven, Ludwig (2006): Islam ohne Angst. Interview mit Necla Kelek, auf: Zeit Online vom 27.09.2006. Internetquelle: <http://www.zeit.de/online/2006/39/Islam-Kelek>. Stand: 28.02.2011.
- Grobecker, Claire/Krack-Roberg, Elle (2010): Bevölkerungsentwicklung 2008, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 4. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. S. 319-332.
- Groß, Thomas (2007): Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jg. 27. S. 315-319.
- Gusy, Christoph (2009): Integration und Religion: Grundgesetz und Islam, in: Robertson-von Trotha, Caroline Y. (Hrsg.): 60 Jahre Grundgesetz. Baden-Baden: Nomos. S. 157-182.
- Hafez, Kai/Richter, Carola (2007): Das Islambild von ARD und ZDF, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 57, Heft 26-27. S. 40-46.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, in: MPIfG Working Paper, Jg. 96, Heft 6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Halm, Dirk (2008): Der Islam als Diskursfeld. Bilder des Islams in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Halm, Dirk (2010a): Muslimische Organisationen in Deutschland – Entwicklung zu einem europäischen Islam?, in: Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep (Hrsg.): Jenseits von „Identität oder Integration“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 295-319.
- Halm, Dirk (2010b): Das öffentliche Bild des Islam in Deutschland und der Diskurs über seine gesellschaftliche Integration, in: Ucar, Bülent (Hrsg.): Die Rolle der Religion im Integrationsprozess, Reihe für Osnabrücker Islamstudien, Band 2. Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag. S. 293-325.

- Halm, Dirk/Liakova, Marina/Yetik, Zeliha (2006): Die öffentlichen Diskurse um den Islam in den Jahren 2000 bis 2004 und ihre Auswirkungen auf das Zusammenleben von Muslimen und Mehrheitsgesellschaft in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrechte und Ausländerpolitik, Jg. 26, Heft 5-6. S. 199-206.
- Halm, Dirk/Sauer, Martina (2006): Parallelgesellschaft und Integration, in: Goldberg, Andreas/Dirk, Halm (Hrsg.): Integration des Fremden als politisches Handlungsfeld. Essen: Klartext Medienwerkstatt.
- Halm, Heinz (2001): Was ist Islam und wer ist Muslim, in: Der Bürger im Staat, Jg. 51, Heft 4. S. 188-192.
- Han, Petrus (2005): Soziologie der Migration, 2. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlag.
- Han, Petrus (2006): Theorien zur internationalen Migration. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlag.
- Hassemer, Winfried (2004): Religiöse Toleranz im Rechtsstaat. Das Beispiel Islam. München: C.H. Beck Verlag.
- Haug, Sonja/Müssig, Stephanie/Stichs, Anja (2009): Muslimisches Leben in Deutschland, Forschungsbericht 6. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Heclo, Hugh (1972): Policy Analysis, in: British Journal of Political Sciences, Jg. 2, Heft 1. S. 83-104.
- Heinelt, Hubert (1994): Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Zuwanderungspolitik in Europa. Opladen: Leske + Budrich. S. 7-32.
- Heitmeyer, Wilhelm (2008): Die „zweite Halbzeit“, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 6. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. S. 9-12.
- Heitmeyer, Wilhelm (2009): Leben wir immer noch in zwei Gesellschaften? 20 Jahre Vereinigungsprozess und die Situation Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 7. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. S. 13-52.
- Heitmeyer, Wilhelm/Mansel, Jürgen (2008): Gesellschaftliche Entwicklung und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit: Unübersichtliche Perspektiven, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 6. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. S. 13-35.
- Helfferich, Cornelia (2004): Die Qualität qualitativer Daten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hennig, Eike (2000): Helau oder Alaaf? Was ist die Leitkultur? Ausländerpolitik, Hegemonie und die kampagnenfähige CDU, in: Vorgänge, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Jg. 39, Heft 4. S. 18-32.
- Herbert, Ulrich (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Hermani, Gabriele (2010): Die Deutsche Islamkonferenz 2006-2009. Berlin: Finckenstein & Salmuth Verlags-Gesellschaft.
- Hermani, Gabriele (2011a): Die deutsche Islamkonferenz als Wegweiser, in: Evangelische Verantwortung: Mitteilungen und Informationen, Jg. 7, Heft 5/6. S.13-16.
- Hermani, Gabriele (2011b): Die Deutsche Islamkonferenz 2006 bis 2009, in: Islam, Kultur, Politik, Jg. 1, Heft Januar/Februar 2011. S. 31.
- Herz, Michael (2003): Politik und Religion in den USA, in: Brocker, Manfred/Behr, Hartmut/Hildebrandt, Mathias (Hrsg.): Religion – Staat – Politik. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 47-67.
- Hesselberger, Dieter (2003): Das Grundgesetz. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Hildebrandt, Mathias/Bendel, Petra (2006): Integration von Muslimen, in: Hildebrandt, Mathias/Bendel, Petra (Hrsg.): Integration von Muslimen. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. München: Allitera Verlag. S. 7-52.
- Hirsch, Burkhard (2006): Das Zuwanderungsgesetz und die Bürgerechte. Bemerkungen zu einem untauglichen Versuch am tauglichen Objekt, in: Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Zuwanderungsgesetz und Integrationspolitik. Göttingen: V&R unipress. S. 45-55.
- Hoffmann, Christian (2009): Integrationspolitik in Deutschland nach 1998. Hamburg: Diplomica Verlag.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1998): Die Integration ethnischer Minderheiten, in: Friedrichs, Jürgen/Lepsius, M. Rainer/Mayer, Karl Ulrich (Hrsg.): Die Diagnosefähigkeit der Soziologie, Sonderheft 38 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 316-342.
- Höllmann, André (2011): Migration und Integration. Marburg: Tectum Verlag.
- Hunger, Uwe/Candan, Menderes (2009): Politische Partizipation der Migranten in der Bundesrepublik Deutschland und über die deutschen Grenzen hinweg. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität Münster.
- Huntington, Samuel P. (1997): Kampf der Kulturen, 3. Auflage. Hamburg: Europa Verlag.
- Ilek, Maren (2006): Erste Deutsche Islam-Konferenz, in: Blickpunkt Integration, Jg. 1, Heft 3. S. 17.
- Imdorf, Christian (2008): Migrantenjugendliche in der betrieblichen Ausbildungsplatzvergabe – auch ein Problem für Kommunen, in: Bommers, Michael/Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt a.M.: Campus. S. 113-158.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2006): Islamismus – Instrumentalisierung der Religion für politische Zwecke. Düsseldorf: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.

- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2009. Düsseldorf: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.
- IRD (2010): Stellungnahme des Islamrats zum Zwischen-Resümee der Deutschen Islamkonferenz für das 4. Plenum am 25. Juni 2009 in Berlin. Köln: IRD. Internetquelle: [http://www.islamrat.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59:stellungnahme-des-islamrats-zum-zwischen-resuemee-der-deutschen-islamkonferenz-fuer-das-4-plenum-am-25-juni-2009-in-berlin&catid=34:pressemittelungen&Itemid=58](http://www.islamrat.de/index.php?option=com_content&view=article&id=59:stellungnahme-des-islamrats-zum-zwischen-resuemee-der-deutschen-islamkonferenz-fuer-das-4-plenum-am-25-juni-2009-in-berlin&catid=34:pressemittelungen&Itemid=58). Stand: 11.12.2010.
- IRD (2011): Selbstdarstellung. Köln: IRD. Interquelle: [http://www.islamrat.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=54](http://www.islamrat.de/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=54). Stand: 12.01.2011.
- Isensee, Josef (1983): Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates. Berlin: Walter de Gruyter Verlag.
- Jann, Werner (1981): Kategorien der Policy-Forschung, Speyerer Arbeitshefte 37. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Jann, Werner (1983): Policy-Forschung – ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 33, Heft 47. S. 26-38.
- Jessen, Frank (2006): Türkische religiöse und politische Organisationen in Deutschland III. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Jonker, Gerdien/Kapghan, Andreas (1999): Moscheen und islamisches Leben in Berlin. Berlin: Ausländerbeauftragte des Senats.
- Kahl, Joachim (2004): Inhalt und Grenzen von Religionsfreiheit – erörtert an Kopftuch, Muezzinruf, Kirchenglockenläuten, in: Aufklärung und Kritik, Zeitschrift für freies Denken und humanistische Philosophie, Jg. 11, Heft 2. S. 170-174.
- Kalter, Frank (2008): Stand, Herausforderungen und Perspektiven der empirischen Migrationsforschung, in: Kalter, Frank (Hrsg.): Migration und Integration, Sonderheft 48 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 11-36.
- Kandel, Johannes (2002): Die Islamische Charta. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kandel, Johannes (2004a): Was ist Islam? Islam und Islamische Organisationen in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Internetquelle: [www.bpb.de/themen/G1RPNN,0,0,Was\\_ist\\_Islam.html](http://www.bpb.de/themen/G1RPNN,0,0,Was_ist_Islam.html). Stand: 22.10.2010.
- Kandel, Johannes (2004b): Islamische Organisationen im Überblick. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Internetquelle: [www.bpb.de/themen/F9WKLB,0,0,Islamische\\_Organisationen\\_im\\_%DCberblick.html](http://www.bpb.de/themen/F9WKLB,0,0,Islamische_Organisationen_im_%DCberblick.html). Stand: 22.10.2010.
- Katzenstein, Peter J. (1987): Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia: Temple University Press.
- Kelek, Necla (2006): Teilnahme von muslimischen Kindern, insbesondere Mädchen, am Sport-, Schwimm- und Sexualkundeunterricht an staatlichen Schulen, Teilnahme an Klassenfahrten. Interquelle: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Expertisen/kelek-expertise.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Expertisen/kelek-expertise.pdf?__blob=publicationFile). Stand: 26.05.2011.
- Kelek, Necla (2008): Sie wollen ein anderes Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine vom 14.03.2008. S. 43.
- Kelley, Harold H./Thibaut, John W. (1978): Interpersonal Relations. A Theory of Interdependence. New York: John Wiley.
- Keskin, Hakki (2009): Deutsch-türkische Perspektiven. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland (1996): Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Kloepfer, Michael (2006): Der Islam in Deutschland als Verfassungsfrage, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 59, Heft 2. S. 45-54.
- Kober, Ulrich (2011): Zugehörigkeit als Schlüssel zur Integration, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wer gehört dazu?. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. S. 11-16.
- Koenig, Matthias (2005): Repräsentanzmodelle des Islam in europäischen Staaten, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Islam einbürgern Islam einbürgern – Auf dem Weg zur Anerkennung muslimischer Vertretungen in Deutschland. Dokumentation der Fachtagung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 25. April 2005. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. S. 19-32.
- Kortmann, Matthias (2011): Migrantenselbstorganisationen in der Integrationspolitik. Münster: Waxmann Verlag.
- Kötter, Matthias (2005): Rechtskultur statt Leitkultur. Zur Versachlichung der Integrationsdebatte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 50, Heft 1. S. 83-89.
- Krämer, Gudrun (2005): Geschichte des Islams. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kreitmeier, Klaus (2002): Allahs deutsche Kinder. Muslime zwischen Fundamentalismus und Integration. München: Pattloch Verlag.

- Kristen, Cornelia (2008): Schulische Leistungen von Kindern aus türkischen Familien am Ende der Grundschulzeit, in: Kalter, Frank (Hrsg.): Migration und Integration, Sonderheft 48 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 230-251.
- KRM (2010): Geschäftsordnung in der Fassung vom 28. März 2007. Internetquelle: [http://islam.de/files/misc/krm\\_go.pdf](http://islam.de/files/misc/krm_go.pdf). Stand 20.10.2010.
- Kropp, Sabine (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lammert, Norbert (Hrsg.) (2006): Verfassung, Patriotismus, Leitkultur. Was unsere Gesellschaft zusammenhält. Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag.
- Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung, 5. Auflage. Weinheim: Beltz Verlag.
- Langguth, Gerd (2007): Enorme Schachspielerfähigkeiten, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 27. Juli 2007. Internetquelle: <http://www.ksta.de/html/artikel/1182933957112.shtml>. Stand: 26.09.2011.
- Lau, Jörg (2006a): Einbürgerung einer Religion, in: Die Zeit vom 21.09.2006, Ausgabe 39. S. 18.
- Lau, Jörg (2006b): Wolfgang der Weise, in: Die Zeit vom 05.10.2006, Ausgabe 41. S. 6.
- Lau, Jörg (2007a): „Wir vertreten einen Mainstream-Islam“, Interview mit dem Sprecher des Koordinierungsrates der Muslime, Ayyub Axel Köhler, in: Die Zeit vom 19.04.2007, Ausgabe 17. S. 11.
- Lau, Jörg (2009): Der Obermufti, in: Die Zeit vom 25.06.2009, Ausgabe 27. S. 11.
- Lau, Miriam (2007b): „Islam-Konferenz ist keine Schönwetterveranstaltung“, Interview mit Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble, auf: Welt Online vom 01.05.2007. Internetquelle: [www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Medienspiegel/2007/05/BM\\_Welt.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Medienspiegel/2007/05/BM_Welt.html). Stand: 21.12.2010.
- Lau, Miriam (2008): Schäuble, Dompteur der streitenden Muslime, auf: Welt Online vom 13. März 2008. Internetquelle: [http://www.welt.de/politik/article1797316/Schaeuble\\_Dompteur\\_der\\_streitenden\\_Muslime.html](http://www.welt.de/politik/article1797316/Schaeuble_Dompteur_der_streitenden_Muslime.html). Stand: 16.12.2009.
- Laurischk, Sibylle (2009): Wie liberal sind die deutschen Zuwanderungsregelungen?. Potsdam: Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
- Lehmann, Karsten (2001): Vereine als Medium der Integration. Berlin: Hitit Verlag.
- Leibold, Jürgen/Kühnel, Steffen (2008): Islamophobie oder Kritik am Islam?, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 6. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. S. 95-115.
- Leibold, Jürgen/Kühnel, Steffen/Heitmeyer, Wilhelm (2006): Abschottung von Muslimen durch generalisierte Islamkritik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 56, Heft 1-2. S. 3-10.
- Lehmann, Thomas (2000): Islamische Organisationen in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Lehmann, Thomas (2001): Muslime in Deutschland. Eine Herausforderung für Kirche und Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Lehmann, Thomas (2002): Islamische Vereine und Verbände in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine (2001): Zwischen Einbürgerung und politischer Partizipation „ausländischer Mitbürger“, in: Büttner, Christian/Meyer, Berthold (Hrsg.): Integration durch Partizipation. Frankfurt a.M.: Campus Verlag. S. 31-43.
- Liebig, Thomas (2009): „Jobs for Immigrants: Labour Market Integration in Norway“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 94. Paris: OECD.
- Liebig, Thomas/Widmaier, Sarah (2009): „Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 97. Paris: OECD.
- Lockwood, David (1979): Soziale Integration und Systemintegration, in: Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels, 4. Auflage. Königstein/Ts.: Athenäum Verlag. S. 124-140.
- Löffler, Berthold (2011a): Integration in Deutschland. München: Oldenbourg Verlag.
- Löffler, Berthold (2011b): Integration zwischen Multikulturalismus und Assimilation, in: Die politische Meinung, Jg. 56, Nr. 500/501. S. 57-62.
- Luft, Stefan (2002): Droht die Gefahr islamisch geprägter Parallelgesellschaften in deutschen Städten?, in: Meier-Walser, Reinhard C./Glagow, Reiner (Hrsg.): Die islamische Herausforderung – Illusionen und Realitäten. München: Hans-Seidel-Stiftung. S. 47-73.
- Luft, Stefan (2011): Skandal und Konflikt: Deutsch-türkische Themen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 61, Heft 43. S. 9-14.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lutz, Martin (2006): Schäuble startet Islam-Konferenz im September, in: Die Welt vom 24.05.2006. S. 2.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York: Free Press.

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York: Campus. S. 9-38.
- Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung, 5. Auflage. Weinheim: Beltz Verlag.
- Mazyek, Aiman A. (2011): Rechtliche Anerkennung des Islams, in: Islam, Kultur, Politik, Jg. 1, Heft Januar/Februar 2011. S. 30.
- McClintock, Charles G. (1972): Social Motivation: A Set of Propositions, in: Behavioral Science, Jg. 17, Heft September. S. 438-54.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2006): Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland, in: Der Bürger im Staat, Jg. 56, Heft 4. S. 201-209.
- Merz, Friedrich (2000): Einwanderung und Identität, in: Die Welt vom 25.10.2000. S. 3.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 71-93.
- Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard (2006): Die Mikroperspektive des Neo-Institutionalismus. Konzeption und Rolle des Akteurs, in: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 160-171.
- Micus, Matthias/Walter, Franz (2006): Mangelt es an „Parallelgesellschaften“?, in: Der Bürger im Staat, Jg. 56, Heft 4. S. 215-221.
- Micus, Matthias/Walter, Franz (2007): Integration durch Separation, zur Praxis der „Parallelgesellschaften“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 52, Heft 1. S. 87-92.
- Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen, 1. Integrationsbericht der Landesregierung. Düsseldorf: Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Mintzel, Alf (1997): Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika: Konzepte, Streitfragen, Analysen, Befunde. Passau: Wissenschaftsverlag Rothe.
- Mirbach, Ferdinand (2008): Die deutschen Parteien und der Islam: politische Konzepte zur Integration von Muslimen. Marburg: Tectum-Verlag.
- Mohagheghi, Hamideh (2004): Muslime in Deutschland – Zwischen Hinterhofdasein und gesellschaftlicher Anerkennung, in: Evangelischer Pressedienst (Hrsg.): Religionsfreiheit im Kontext von Christentum und Islam. Referate einer Fachtagung der Evangelischen Akademie zu Berlin in Kooperation mit der Islamisch-Christlichen Arbeitsgruppe (ICA). Frankfurt a.M.: Evangelischer Pressedienst. S. 31-36.
- Muckel, Stefan (2004): Wann ist eine Gemeinschaft Religionsgemeinschaft? Überlegungen zum Begriff der Religionsgemeinschaft im Sinne Art. 7 Abs. 3 GG unter besonderer Berücksichtigung muslimischer Dachverbände, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Recht in Kirche und Staat. Berlin: Duncker & Humboldt. S. 715-742.
- Münch, Richard (1997): Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Band 2. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. S. 66-109.
- Nauck, Bernhard (2007): Integration und Familie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 56, Heft 22-23. S. 19-25.
- Nedza, Justyna (2005): Integrative oder separative Tendenzen bei türkisch-islamischen Organisationen? in: Pries, Ludger (Hrsg.): Zwischen den Welten und amtlichen Zuschreibungen. Essen: Klartext Verlag. S. 83-116.
- Neu, Viola (2008): Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen am 27. Januar 2008. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung. Internetquelle: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_12893-544-1-30.pdf?080204161035](http://www.kas.de/wf/doc/kas_12893-544-1-30.pdf?080204161035). Stand: 18.10.2010.
- North, Douglass C. (1990) Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. New York: Cambridge University Press.
- Nowak, Jürgen (2006): Leitkultur und Parallelgesellschaft. Argumente wider einen deutschen Mythos. Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel Verlag.
- Oberndörfer, Dieter (1995): Assimilation, Multikulturalismus oder kultureller Pluralismus, in: Bade, Klaus J. (Hrsg.): Migration - Ethnizität - Konflikt: Systemfragen und Fallstudien. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch. S.127-147.
- Oberndörfer, Dieter (2001): Das Grundgesetz ist die Hausordnung der multikulturellen Gesellschaft Deutschlands, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Zuwanderung und Integration, Nr. 23. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung. S. 52-59.
- Oberndörfer, Dieter (2006): Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Meilensteine und Hindernisse, in: Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Zuwanderungsgesetz und Integrationspolitik. Göttingen: V&R unipress. S. 31-44.
- Oebbecke, Janbernd (2005): Der Islam und die Zukunft des Verhältnisses zwischen Religionsgemeinschaft und Staat in Deutschland, in: Schneiders, Thorsten Gerald/Kaddor, Lamya (Hrsg.): Muslime im Rechtsstaat. Münster: Centrum für Religiöse Studien Münster. S. 131-144.

- Oebbecke, Janbernd (2010): Der Islam als Herausforderung für das deutsche Religionsrecht, in: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): Muslimische Gemeinschaften zwischen Recht und Politik, Online-Dossier. Internetquelle: [http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier\\_Muslimische\\_Gemeinschaften.pdf](http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier_Muslimische_Gemeinschaften.pdf). Stand: 10.09.2010. S. 3-7.
- Oermann, Nils Ole (2009): Die Deutsche Islamkonferenz, Ihre Genese im Spiegel juristisch-theologischer und öffentlicher Auseinandersetzungen, in: Haedrich, Martina (Hrsg.): Muslime im säkularen Staat – eine Untersuchung anhand von Deutschland und Österreich. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag. S. 11-21.
- Ohlig, Karl-Heinz (2007): Zur Entstehung und Frühgeschichte des Islam, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 57, Heft 26-27. S. 3-10.
- Ostrom, Elinor/Gardner, Roy/Walker, James (1994): Rules, Games, and Common-Pool Resources. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Öztürk, Ilknur (2007): Das Kopftuch sorgt weiterhin für Gesprächsstoff in Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 60, Heft 23, S. 993-1002.
- Park, Robert E./Burgess, Ernest W./McKenzie, Roderick D. (1967): The City. Chicago: University of Chicago Press.
- Parson, Talcott (1951): The Social System. New York: The Free Press.
- Pautz, Hartwig (2005): Die deutsche Leitkultur. Eine Identitätsdebatte: Neue Rechte, Neorassismus und Normalisierungsbemühungen. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Peters, Bernhard (1993): Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt, a.M.: Suhrkamp.
- Petersen, Thomas (2008): Das zarte Pflänzchen Integration, in: Frankfurter Zeitung vom 19. März 2008. S. 5.
- Pew Research Center (2011): The Future Global Muslim Population. Projections for 2010-2030. Washington, D.C.: Pew Research Center.
- Pickel, Susanne (2010): Methoden der Regierungssystemanalyse und des Regierungssystemvergleichs, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 31-46.
- Pietzcker, Hagen (2008): Blockade – Parteienwettbewerb im Bundesrat?. Saarbrücken: VDM Verlag.
- Prantl, Heribert (2007): Das deutsche Credo, in: Süddeutsche Zeitung vom 03. Mai 2007. S. 4.
- Radtke, Bernd (2005): Der sunnitische Islam, in: Ende, Werner/Steinbach, Udo (Hrsg.): Der Islam in der Gegenwart. München: C.H. Beck Verlag. S. 55-69.
- Reimann, Anna (2008): „Muslime müssen sich zur deutschen Werteordnung bekennen“. Interview mit Seyran Ates, auf: Spiegel Online vom 13.03.2008. Internetquelle: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,541355,00.html>. Stand: 27.02.2011.
- Reutter, Werner (2008): Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Riedel, Sabine (2005): Muslime in der Europäischen Union. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Riedel, Sabine (2010): Muslim Self-Organisation between Etatism and Civil Society: Countries and Concepts, in: Krienbrink, Axel/Bodenstein, Mark (Hrsg.): Muslim Organisations and the State – European Perspectives. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. S. 22-37.
- Robbers, Gerhard (1997): Das Verhältnis von Staat und Kirche in Europa, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht, Jg. 42. S. 122-129.
- Roesler, Karsten (2008): Bundesamt setzt Selbstverpflichtung um, in: Blickpunkt Integration, Jg. 3, Heft 1. S. 2-3.
- Rogall-Grothe, Cornelia (2010): Die Deutsche Islam Konferenz, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Jg. 58, Heft 1. S. 9-17.
- Rohe, Mathias (2006): Zur rechtlichen Integration von Muslimen in Deutschland, in: Hildebrandt, Mathias/Bendel, Petra (Hrsg.): Integration von Muslimen. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. München: Allitera Verlag. S. 89-116.
- Rohe, Mathias (2011): Islam und säkularer Rechtsstaat: Grundlagen und gesellschaftlicher Diskurs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 61, Heft 13-14. S. 21-27.
- Rommelspacher, Birgit (2009): Zur Emanzipation „der“ muslimischen Frau, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 58, Heft 5. S. 34-38.
- Rosenow, Kerstin (2010): Von der Konsolidierung zur Erneuerung – Eine organisationssoziologische Analyse der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB), in: Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep (Hrsg.): Jenseits von „Identität oder Integration“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 170-200.

- Rosenow, Kerstin/Kortmann, Matthias (2011): Die muslimischen Verbände und der politische Islamdiskurs zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Selbstverständnis und Strategien, in: Meyer, Hendrik/Schubert, Klaus (Hrsg.): Zum Verhältnis von Politik und Islam in Deutschland. Zwischen symbolischer Inszenierung und materieller Neuerung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 47-86.
- Sabatier, Paul. A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, PVS Politischen Vierteljahresschrift, 34. Jg., Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 117-148.
- Sackmann, Rosemarie (2006): Zuwanderung und Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sarrazin, Thilo (2010): Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, 21. Auflage. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, Nr. 4. S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. (2009): Föderalismusreform : kein Ausweg aus der Politikverflechtungs-falle?, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 64. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schäuble, Wolfgang (2006a): Regierungserklärung des Bundesministers des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, zur Deutschen Islamkonferenz vor dem Deutschen Bundestag am 28. September 2006 in Berlin: „Perspektiven für eine gemeinsame Zukunft“, Bulletin der Bundesregierung Nr. 93-1 vom 28. September 2006. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Schäuble, Wolfgang (2006b): Internationale Koordinaten deutscher Zuwanderungs- und Integrationspolitik, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.): Globale Migration am Beginn des 21. Jahrhunderts: Eine Welt ohne Grenzen? Dokumentation der internationalen Fachtagung vom 30./31. Mai 2006 in Berlin. Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. S. 10-16.
- Schäuble, Wolfgang (2006c): The German Conference on Islam, in: Turkish Policy Quarterly, Volume 5, Nr. 4. S. 15-21.
- Schäuble, Wolfgang (2006d): Muslime in Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. September 2006. S. 9.
- Schäuble, Wolfgang (2006e): Anforderungen an eine moderne Integrationspolitik, in: Bade, Klaus J./Hieserich, Hans-Georg (Hrsg.): Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11. Göttingen: V&R unipress. S. 11-20.
- Schäuble, Wolfgang (2009): Vom Dialog zur Zusammenarbeit – für eine gemeinsame Zukunft, Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble zur Eröffnung der 4. Plenarsitzung der Deutschen Islam Konferenz (DIK) am 25. Juni 2009 in Berlin. Berlin: Deutsche Islam Konferenz. Internetquelle: <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/schaeuble-plenum4,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/schaeuble-plenum4.pdf>. Stand: 24.11.2009.
- Schiffer, Sabine (2005): Der Islam in deutschen Medien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 55, Heft 20. S. 23-30.
- Schimank, Uwe (2007): Neuinstitutionalismus, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 161-175.
- Schlumberger, Oliver (2001): Sind Islam und Demokratie vereinbar?, in: Der Bürger im Staat, Jg. 51, Heft 4. S. 205-211.
- Schmid, Hansjörg (2006): Ein schwieriges Verhältnis – Muslime und Öffentlichkeit in Deutschland, in: Herder Korrespondenz, Jg. 60, Heft 4. S. 75-79.
- Schmidt, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmitt, Thomas (2003): Islamische Organisationen und Moscheevereine in Deutschland. Eine einführende Übersicht, in: Deutsche Akademie für Landeskunde (Hrsg.): Moscheen in Deutschland. Konflikte um ihre Einrichtung und Nutzung, Ergänzung zum Band 252. Flensburg: Deutsche Akademie für Landeskunde. S. 1-39.
- Schneider, Jan (2007): Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007. Internetquelle: [http://www.bpb.de/themen/OGZA5T,0,0,Die\\_Novellierung\\_des\\_Zuwanderungsgesetzes\\_2007.html](http://www.bpb.de/themen/OGZA5T,0,0,Die_Novellierung_des_Zuwanderungsgesetzes_2007.html). Stand: 24.03.2010.
- Schneider, Jan (2008): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Working Paper 25. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schneider, Jan (2010): Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Katja (2011): Assimilation und Integration – eine Begriffsanalyse aus der Perspektive der Rechtswissenschaften, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jg. 31, Heft 1. S. 8-15.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schönwälder, Karen (2010): Einwanderer in Räten und Parlamenten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 60, Heft 46-47. S. 29-35.
- Schroeder, Christoph (2007): Integration und Sprache, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 56, Heft 22-23. S. 6-12.



- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Verlag Oldenbourg. S. 1-21.
- Schubert, Klaus/Meyer, Hendrik (2011): Politik und Islam in Deutschland: Aktuelle Fragen und Stand der Forschung, in: Meyer, Hendrik/Schubert, Klaus (Hrsg.): Politik und Islam. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 11-28.
- Schuler, Katharina (2009): Islamkonferenz übt sich in Bescheidenheit, auf: Zeit Online vom 14.07.2009. Internetquelle: <http://www.zeit.de/online/2009/27/islamkonferenz-abschlussrunde>. Stand: 27.02.2011.
- Schuller, Moritz (2009): Wahlverlierer CDU, auf: Tagespiegel Online vom 28.09.2009. Internetquelle: <http://www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/auf-den-punkt/wahlverlierer-cdu/1608104.html>. Stand: 29.01.2011.
- Schulz, Bert (2004): Alle fühlen sich als Gewinner, in: Das Parlament, Jg. 2004, Ausgabe 28. S.1.
- Schumann, Christoph (2006): Integration aus Sicht von Muslimen in Deutschland, in: Hildebrandt, Mathias/Bendel, Petra (Hrsg.): Integration von Muslimen. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. München: Allitera Verlag.
- Seemann, Wenke/Bukow, Sebastian (2010): Große Koalitionen in Deutschland, in: Bukow, Sebastian/Seemann, Wenke (Hrsg.): Die Große Koalition. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9-40.
- Seibert, Holger (2008): Junge Migranten am Arbeitsmarkt: Bildung und Einbürgerung verbessern die Chancen, IAB-Kurzbericht Nummer 17. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.
- Seibert, Holger/Solga, Heike (2005): Gleiche Chancen dank der abgeschlossenen Ausbildung? Zum Signalwert von Ausbildungsabschlüssen bei ausländischen und deutschen jungen Erwachsenen, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, Heft 5. S. 364-382.
- Seidel, Eberhard (2008): In welche Richtung verschieben sich die medialen Diskurse zum Islam?, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 6. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. S. 250-259.
- Seifert, Wolfgang (2007): Integration und Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 56, Heft 22-23. S. 12-19.
- Seifert, Wolfgang (2008): Aussiedlerinnen und Aussiedler – neue Erfassungsmöglichkeiten und sozioökonomisches Profil, in: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Statistische Analysen und Studien NRW, Band 53. Düsseldorf: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen. S.11-23.
- Sen, Faruk/Halm Dirk (2005): Der Islam in der Migration. Herausforderungen für die Integrationspolitik, in: Zehetmair, Hans (Hrsg.): Der Islam. Im Spannungsfeld von Konflikt und Dialog. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 303-320.
- Sen, Faruk/Sauer, Martina (2006): Islam in Deutschland. Einstellungen der türkischstämmigen Muslime. Religiöse Praxis und organisatorische Vertretung türkischstämmiger Muslime in Deutschland. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. Essen: Zentrum für Türkeistudien.
- Shooman, Yasemin (2010): Selbst- und Fremdbilder in der medialen Rezeption der Deutschen Islam Konferenz: Eine Fallstudie zu den Tageszeitungen FAZ und DIE WELT, in: Ucar, Bülent (Hrsg.): Die Rolle der Religion im Integrationsprozess, Reihe für Osnabrücker Islamstudien, Band 2. Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag. S. 247-260.
- Siedschlag Alexander (2000): Politische Institutionalisierung und Konflikttransformation. Leitideen, Theoriemodelle und europäische Praxisfälle. Opladen: Leske + Budrich.
- Silvestri, Sara (2010): Muslim Self-Organisation in Europe: Risks and Odds of State Intervention, in: Kreienbrink, Axel/Bodenstein, Mark (Hrsg.): Muslim Organisations and the State – European Perspectives. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. S. 37-53.
- SPD (1998): Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit: SPD-Wahlprogramm für die Bundestagswahl 1998. Bonn: SPD.
- SPD (2002): Erneuerung und Zusammenhalt: Regierungsprogramm 2002 – 2006. Berlin: SPD.
- SPD (2005): Vertrauen in Deutschland: das Wahlmanifest der SPD. Berlin: SPD.
- SPD (2006): Faire Chancen, klare Regeln. Leitlinien zur Integrationspolitik. Berlin: SPD.
- SPD (2007a): Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD. Berlin: SPD.
- SPD (2007b): Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert. „Bremer Entwurf“ für ein neues Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Berlin: SPD.
- SPD (2009): Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD. Berlin: SPD.
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. Bonn: SPD.
- SPD-Bundestagsfraktion (2006): Einwanderungsland Deutschland. Berlin: SPD-Bundestagsfraktion.
- Spriewald, Simone (2003): Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Schulfach an deutschen Schulen. Berlin: Tenea.
- Spuler-Stegemann, Ursula (1998): Muslime in Deutschland. Freiburg i.B.: Herder.

- Spuler-Stegemann, Ursula (2001): Muslime in Deutschland, in: *Der Bürger im Staat*, Jg. 51, Heft 4. S. 221-225.
- Stark, Holger/Fleischhauer, Jan (2006): „Hier gibt es ein Problem“, Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble im Spiegel-Gespräch, in: *Der Spiegel* vom 18.09.2006, Nr. 38. S. 85.
- Statistisches Bundesamt (2006): *Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2009): *Bildungsstand der Bevölkerung*, Ausgabe 2009. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2010a): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit (Inländer) Deutschland in % der Bevölkerung*. Internetquelle: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Content100/Irwr12a,templateId=renderPrint.psml>. Stand: 20.06.2010.
- Statistisches Bundesamt (2010b): *Quelle der Erwerbstätigenzahlen und Berechnung der Erwerbslosenquote*. Internetquelle: [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Arbeitsmarkt/ILOArbeitsmarktstatistik/Hinweise\\_ILO,templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Arbeitsmarkt/ILOArbeitsmarktstatistik/Hinweise_ILO,templateId=renderPrint.psml). Stand: 20.06.2010.
- Statistisches Bundesamt (2010c): *Mikrozensus*. Internetquelle: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Wissenschaftsforum/MethodenVerfahren/Mikrozensus/SUFMikrozensus,templateId=renderPrint.psml>. Stand: 21.06.2010.
- Steinmann, Thomas (2007): *Integration im Hinterzimmer*, in: *Financial Times Deutschland* vom 16. April 2007. S. 27.
- Stöckel, Rolf (2004): *Das Kopftuch ist nicht die Gefahr*, in: *Berliner Republik*, Jg. 6, Heft 1. S. 9-11.
- Straubhaar, Thomas (2008): *Einwanderungsland Deutschland – Eine liberale Perspektive für eine strategische Migrationspolitik*. Potsdam: Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
- Sturm, Roland (1986): *Policy-Forschung*, in: Beyme, Klaus von (Hrsg.): *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungsprobleme einer Disziplin*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 231-249.
- Sturm, Roland (2001): *Föderalismus in Deutschland*. Berlin: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin.
- Sturm, Roland (2004): *Staatstätigkeit im europäischen Mehrebenensystem – Der Beitrag der Policy-Forschung zur Analyse von EU-Governance-Prozessen*, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Staatsentwicklung und Policyforschung. Politikwissenschaftliche Analysen der Staatsfähigkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 117-132.
- Thierse, Wolfgang (2004): *Auf der Waagschale – das Verhältnis von religiöser Identität und demokratischem Rechtsstaat*, in: Evangelischer Pressedienst (Hrsg.): *Untergang des Abendlandes? Die verfassungspolitischen und gesellschaftlichen Auswirkungen des Kopftuchstreits*. Dokumentation Nr. 17/2004. Frankfurt a.M.: Evangelischer Pressedienst. S. 4-12.
- Thranhardt, Dietrich (2006): *Migrations- und Integrationspolitik: Ära neuer Sachlichkeit?*, in: Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (Hrsg.): *Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition*. Opladen: Verlag Barbara Budrich Publishers. S. 149-168.
- Thranhardt, Dietrich (2010): *Integrationsrealität und Integrationsdiskurs*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 60, Heft 46-47. S. 16-21.
- Tibi, Bassam (1998): *Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*. München: btb Verlag.
- Tiesler, Nina Clara (2007): *Europäisierung des Islam und Islamisierung der Debatten*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 57, Heft 26-27. S. 24-32.
- Toprak, Ahmet (2010): *Integrationsunwillige Muslime? Ein Milieubericht*. Freiburg i.B.: Lambertus-Verlag.
- Treibel, Annette (2008): *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht*, 4. Auflage. Weinheim: Juventa.
- Unbehaun, Horst (2006): *Wirtschaftliche Integration von Muslimen türkischer Herkunft*, in: Hildebrandt, Mathias/Bendel, Petra (Hrsg.): *Integration von Muslimen. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*. München: Allitera Verlag. S. 117-137.
- VIKZ (2009): *Selbstdarstellung*. Köln: VIKZ. Internetquelle: <http://www.vikz.de/index1.html>. Stand: 28.10.2009.
- VIKZ (2011a): *Organisation*. Köln: VIKZ. Internetquelle: <http://www.vikz.de/index.php/organisation.html>. Stand: 25.03.2011.
- VIKZ (2011b): *Grundsätze*. Köln: VIKZ. Internetquelle: <http://www.vikz.de/index.php/grundsatz.html>. Stand: 25.03.2011.
- VIKZ (2011c): *Tätigkeitsbereiche*. Köln: VIKZ. Internetquelle: <http://www.vikz.de/index.php/taetigkeitsbereiche.html>. Stand: 25.03.2011.
- VIKZ (2011d): *Mystische Ausrichtung*. Köln: VIKZ. Internetquelle: <http://www.vikz.de/index.php/mystische-ausrichtung.html>. Stand: 25.03.2011.
- Vitzthum, Thomas (2011): *„Der Islam gehört nicht zu Deutschland“*, in: *Die Welt* vom 04.03.2011. S. 5.

- Waarden, Frans van (2009): Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Auflage. München: Verlag Oldenbourg. S. 273-310.
- Wall, Heinrich de (2010): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eines islamischen Religionsunterrichts, in: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): Muslimische Gemeinschaften zwischen Recht und Politik, Online-Dossier. Internetquelle: [http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier\\_Muslimische\\_Gemeinschaften.pdf](http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier_Muslimische_Gemeinschaften.pdf). Stand: 10.09.2010. S. 8-12.
- Walther, Wiebke (2001): Islam – Grundinformationen, in: Der Bürger im Staat, Jg. 51, Heft 4. S. 193.
- Walther, Wolf (2010): Deutsche Islam Konferenz wird fortgesetzt, in: Blickpunkt Integration, Jg. 5, Heft 1. S. 11-12.
- Wersebe, Hilmar von (2000): Das neue Wahlrecht für EU-Bürger. Materialien für die Arbeit vor Ort, Nr.1. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Winter, Bernd (2004): Gefährlich fremd. Deutschland und seine Einwanderung. Freiburg: Lambertus-Verlag.
- Wippermann, Carsten/Flaig, Berthold Bodo (2009): Lebenswelten von Migrantinnen und Migranten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 58, Heft 5. S. 3-11.
- Worbs, Susanne/Heckmann, Friedrich (2006): Islam in Deutschland: Aufarbeitung des gegenwärtigen Forschungsstandes und Auswertung eines Datensatzes zur zweiten Migrantengeneration, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Islamismus, 5. Auflage. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Wulff, Christian (2010): Vielfalt schätzen – Zusammenhalt fördern, Rede von Bundespräsident Christian Wulff beim Festakt zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2010 in Bremen, Bulletin der Bundesregierung Nr. 98-1 vom 03. Oktober 2010. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Wüst, Andreas M. (2003): Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 53, Heft 52. S. 29-38.
- Zick, Andreas/Küpper, Beate/Wolf, Hinna (2010). Wie feindselig ist Europa? Ausmaße von Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in acht Ländern, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 9. Berlin: Suhrkamp. S. 39-60.
- Zinterer, Tanja (2007): Interessenrepräsentation von Migranten: Von der Süsmuth-Kommission zum Integrationsgipfel, in: Thaa, Winfried (Hrsg.): Inklusion durch Repräsentation. Baden-Baden: Nomos Verlag. S. 144-166.
- ZMD (2010a): Selbstdarstellung. Köln: ZMD. Internetquelle: <http://zentralrat.de/2594.php>. Stand: 28.10.2010.
- ZMD (2010b): Mitglieder. Köln: ZMD. Internetquelle: <http://zentralrat.de/16660.php>. Stand: 28.10.2010.
- ZMD (2010c): Islamische Charta. Köln: ZMD. Internetquelle: <http://zentralrat.de/3035.php>. Stand: 28.10.2010.
- Zürn, Michael (1992): Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes. Opladen: Leske + Budrich.

# Anhang

## Kategorie 1: Herausforderungen für die Integrationspolitik in Deutschland

Akteur- gruppe	Name	Aussage
Gruppe 1: Mitglieder der Plenar- und Arbeitsebene	<b>Badr Mohammed</b> Einzelmitglied Individueller Akteur	- Grundgesetzanerkennung als Basis für Integration - Integration als Eingliederung verschiedener Bevölkerungsgruppen inklusive ihrer kulturell-religiösen Identitäten
	<b>Nassir Djafari</b> Einzelmitglied Individueller Akteur	- Integrationspolitik untersteht Wandel - Relevanzgewinn der Islam-Thematik - Politik hat Nachholbedarf in der Integrationspolitik erkannt
	<b>Kenan Kolat</b> Einzelmitglied Individueller Akteur	- Religion wird integrationspolitisches Distinktionsmerkmal - Stärkere öffentliche Kenntlichmachung der Diversität der Religion Islams jenseits der Terrorismus-Debatte
	<b>Walid Nakschbandi</b> Einzelmitglied Individueller Akteur	- Marginalisierung von Menschen mit islamischem Hintergrund - Fehlende Aufnahmebereitschaft von Gesellschaft/Wirtschaft - Muslimische Zuwanderer mit neuem Selbstbewusstsein - Undifferenzierte öffentliche Islam-Debatte
	<b>Ali Kizilkaya</b> <b>Islamrat für die BRD</b> Kollektiver Akteur	- Assimilation steht im Zentrum der Integrationsdebatte - Mangelnde religionspolitische Neutralität des Staates - Fokus auf Religion als Problem - Anerkennung von islamischen Verbänden als Religionsgemeinschaften als „Selbstverständlichkeit“
	<b>Aiman A. Mazyek</b> <b>Zentralrat der Muslime in Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Mangelnde Differenzierung von Problemlagen - Integrationsdefizite werden fälschlicherweise islamisiert - Islampolitik als Bestandteil von Integrationspolitik - Islamfeindlichkeit in Deutschland
	<b>Ali Ertan Toprak</b> <b>Alevitische Gemeinde Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Akzeptanz des Verbleibs von türkischen Zuwanderern - Manifestierung von Vorurteilen gegenüber Muslimen nach dem 11. September 2001 - Fokussierung des Integrationsdiskurses auf Religion - Für die Mehrheitsgesellschaft steht Religion für Desintegration
	<b>Dr. Ehrhart Körting</b> <b>Innensenator Berlin</b> Kooperativer Akteur	- Weltgesellschaft als Realität - 11. September führt zur stärkeren Beschäftigung mit dem Thema Religion und Islam - Integration von Muslimen als Aufgabe erkannt
	<b>Brigitte Zypries MdB</b> <b>Bundesjustizministerin</b> Kooperativer Akteur	- Integrationspolitik ist vor allem Bildungspolitik
Gruppe 2: Mitglieder der Arbeitsebene	<b>Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun</b> <b>Integrationsforscher</b> Einzelakteur	- Mühsame Einsicht, dass der Islam Teil Deutschlands ist - Zu lange Reaktionszeiten der Integrationspolitik auf Probleme - Geschlossene Diskussionen - Kein Dialog mit Muslimen „auf Augenhöhe“
Gruppe 3: Beobachter der DIK	<b>Dr. Lale Akgün MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Islambeauftragte der SPD-Fraktion</b> Einzelakteur	- Konzentration der Politik auf Glaubensfragen - Gültigkeit des Grundgesetzes für alle in Deutschland lebenden Menschen
	<b>Sibylle Laurischk MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Integrationspolitische Sprecherin der FDP</b> Einzelakteur	- Gleichstellung des Islams im Zuge der Frage nach dem Verhältnis von Staat und Religion - Bildung und Sprache als zentrale Integrationsdimensionen - Integrationspolitik ist keine Innen- und Sicherheitspolitik

Quelle: Eigene inhaltsanalytische Auswertung und Zusammenstellung. Alle Angaben zu den Funktionen und Ämtern der befragten Personen gelten für den Konferenzzeitraum von 2006 bis 2009.

## Kategorie 2: Stärken der ersten Deutschen Islam Konferenz

Akteur- gruppe	Name	Aussage
Gruppe 1: Mitglieder der Plenar- und Arbeitsebene	<b>Badr Mohammed</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Öffentlicher und politischer Lernprozess
	<b>Nassir Djafari</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Dialog von Regierungsvertretern und Muslimen auf höchster staatlicher Ebene - Breite öffentliche Auseinandersetzung - Bewusstseinschärfung für bestehende Integrationsprobleme - Öffnung der Debatte innerhalb und außerhalb der Konferenz
	<b>Kenan Kolat</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Staatliche Auseinandersetzung mit integrationspolitischen Fragestellungen und dem Thema Islam - Interreligiöse Fortbildung des Regierungsapparates - Austausch und Dialog zwischen allen DIK-Akteuren
	<b>Walid Nakschbandi</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Vermittlung eines differenzierteren Islambildes
	<b>Ali Kizilkaya</b> <b>Islamrat für die BRD</b> Kollektiver Akteur	- Dialog und Austausch des Staates mit seinen muslimischen Bürgern
	<b>Aiman A. Mazyek</b> <b>Zentralrat der Muslime in Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Bereitschaft zum Dialog zwischen Staat und Muslimen - Religionsunterricht als sinnvoller Themen-Schwerpunkt - Öffentliches Bekenntnis der Muslime zum Grundgesetz
	<b>Ali Ertan Toprak</b> <b>Alevitische Gemeinde Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Dialog zwischen Staat und Muslimen auf Augenhöhe - Freie Meinungsäußerung, offene Debatte - Intensivierung des innerislamischen Dialogs
	<b>Dr. Ehrhart Körting</b> <b>Innensenator Berlin</b> Kooperativer Akteur	- Dialogbereitschaft aller Akteure - Freie Debatte mit Ergebnissen - Erste DIK als Bekenntnis des Staates zum Islam als wichtige Religion in Deutschland
	<b>Brigitte Zypries MdB</b> <b>Bundesjustizministerin</b> Kooperativer Akteur	- Öffentliche Darstellung der innerislamischen Vielfalt - Präsentation von Erfolgsgeschichten durch Einbindung erfolgreicher Muslime - Hohe kommunikative Wirkung durch Ansiedlung auf Bundesebene
Gruppe 2: Mitglieder der Arbeitsebene	<b>Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun</b> <b>Integrationsforscher</b> Einzelakteur	- Offener Dialog - Behandlung von kontroversen Themen/Fragen - Untersuchung „Muslimisches Leben in Deutschland“ als integrationspolitischer Meilenstein
Gruppe 3: Beobachter der DIK	<b>Dr. Lale Akgün MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Islambeauftragte der SPD-Fraktion</b> Einzelakteur	- Opernbesuch aller Plenarmitglieder zu Konferenzbeginn
	<b>Sibylle Laurischk MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Integrationspolitische Sprecherin der FDP</b> Einzelakteur	- nicht abgefragt -

Quelle: Eigene inhaltsanalytische Auswertung und Zusammenstellung. Alle Angaben zu den Funktionen und Ämtern der befragten Personen gelten für den Konferenzzeitraum von 2006 bis 2009.

### Kategorie 3: Defizite der ersten Deutschen Islam Konferenz

Akteur- gruppe	Name	Aussage
Gruppe 1: Mitglieder der Plenar- und Arbeitsebene	<b>Badr Mohammed</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Heterogenität der Gruppe der Einzelmuslime - Zweckentfremdung der DIK als persönliche Präsentations- und Publikationsplattform - Defizite bei der Diskussionskultur
	<b>Nassir Djafari</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Starke Heterogenität der muslimischen Gruppe - Schlechte Außendarstellung der muslimischen Teilnehmergruppe durch kontroverse Auseinandersetzungen - Überbetonung religionspezifischer Themen - Inadäquate Beschäftigung mit sozialer Integration
	<b>Kenan Kolat</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Polare Zusammensetzung der muslimischen Gruppe - Beschäftigung mit trivialen Themen - Output-Defizit der Konferenz - Mangelnde Kommunikation zwischen den AGs
	<b>Walid Nakschbandi</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Institutionelle Rivalität zwischen Kanzleramt und BMI - Dominanz von Sicherheitsaspekten - Keine Verbesserung des öffentlichen Islambildes - Ineffizienz und Politisierung
	<b>Ali Kizilkaya</b> <b>Islamrat für die BRD</b> Kollektiver Akteur	- Einseitiges Agenda-Setting - DIK als Präventionsveranstaltung - Inadäquate Mitgliederauswahl: Aushebelung der staatlichen Religionsneutralität durch Einbeziehung von Einzelmuslimen
	<b>Aiman A. Mazyek</b> <b>Zentralrat der Muslime in Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Sicherheitspolitische Durchdringung der DIK behindert Fortschritte in der Integrationspolitik - Staatliche Verordnung von Themen, Personen und Zielen - Mangelnde Ergebnisoffenheit des Dialogprozesses
	<b>Ali Ertan Toprak</b> <b>Alevitische Gemeinde Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Ungenügende Einbindung von islamischen Theologen - Allgemeine Diskussion, starker Eliten- und Expertendialog - Moderierende Rolle des Staates - Geringe Außendarstellung von Kontroversen
	<b>Dr. Ehrhart Körting</b> <b>Innensenator Berlin</b> Kooperativer Akteur	- Kompromisscharakter vieler Ergebnisse - AG-Arbeit von Detaildiskussionen geprägt
	<b>Brigitte Zypries MdB</b> <b>Bundesjustizministerin</b> Kooperativer Akteur	- <i>nicht abgefragt</i> -
Gruppe 2: Mit- glieder der Ar- beitssebene	<b>Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun</b> <b>Integrationsforscher</b> Einzelakteur	- Defizite in der Leitung der Arbeitsgremien - Inhaltliche Überschneidungen mit den Integrationsgipfeln - Ungenügender Austausch mit den IG-Arbeitsgruppen - Geringer Bekanntheitsgrad der DIK
Gruppe 3: Beobachter der DIK	<b>Dr. Lale Akgün MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Islambeauftragte der SPD-Fraktion</b> Einzelakteur	- Format der Deutschen Islam Konferenz als Fehlkonstruktion - Sicherheitspolitische Aufladung - Diskussion redundanter Themen - Intransparente Teilnehmersauswahl - Mangelnde Legitimierung der Konferenzmitglieder
	<b>Sibylle Laurischk MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Integrationspolitische Sprecherin der FDP</b> Einzelakteur	- Fehlende Einbindung des Deutschen Bundestags als legislatives Verfassungsorgan

Quelle: Eigene inhaltsanalytische Auswertung und Zusammenstellung. Alle Angaben zu den Funktionen und Ämtern der befragten Personen gelten für den Konferenzzeitraum von 2006 bis 2009.

### Kategorie 4: Änderungsbedarf beim Format der Deutschen Islam Konferenz

Akteur- gruppe	Name	Aussage
Gruppe 1: Mitglieder der Plenar- und Arbeitsebene	<b>Badr Mohammed</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Stärkere personelle Einbindung von Theologen - Neue thematische Ausrichtung der Konferenz - Praxisorientierte Ausgestaltung der Gremienarbeit - Leitung der DIK durch das Bundeskanzleramt
	<b>Nassir Djafari</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Auswahl von konsensorientierteren Persönlichkeiten - Engere Verzahnung von IG und DIK - Fokussierung auf soziale und kulturelle Integration
	<b>Kenan Kolat</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Einbezug von säkularen muslimischen Verbänden - Bessere Geschlechterrepräsentanz - Veränderte Themenschwerpunkte - Transparentere Öffentlichkeitsarbeit
	<b>Walid Nakschbandi</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Gemeinsame Zielformulierung aller Akteure zu Beginn der Konferenz
	<b>Ali Kizilkaya</b> <b>Islamrat für die BRD</b> Kollektiver Akteur	- Keine Auswahl von Islamkritikern, Islam- und Religionsfeinden als muslimische Einzelvertreter - Stärkere personelle Kontinuität auf staatlicher Seite
	<b>Aiman A. Mazyek</b> <b>Zentralrat der Muslime in Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Betonung des Aspekts der Religionspolitik in der inhaltlichen Ausgestaltung der DIK - Verzicht auf Einzelvertreter - Anpassung des Konferenzablauf an zeitliche und personelle Ressourcen der Muslime
	<b>Ali Ertan Toprak</b> <b>Alevitische Gemeinde Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Einbindung von Praktikern - Transparenteres Teilnehmer-Auswahlverfahren
	<b>Dr. Ehrhart Körting</b> <b>Innensenator Berlin</b> Kooperativer Akteur	- Formulierung langfristiger Konferenzziele - Umsetzung einer staatsvertragsähnlichen Regelung zwischen Staat und Verbänden als Ziel der DIK
	<b>Brigitte Zypries MdB</b> <b>Bundesjustizministerin</b> Kooperativer Akteur	- Verbesserungen in den Abläufen - Konfliktreduzierung zwischen islamischen Verbandsvertretern und Einzelvertretern - Einbindung von jungen Muslimen
Gruppe 2: Mitglieder der Arbeitsebene	<b>Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun</b> <b>Integrationsforscher</b> Einzelakteur	- Verringerung der Teilnehmerzahl - Neue Themenschwerpunkte - Straffung des Diskussionsprozesses - Externe Moderation - Zielorientierte Herangehensweise
Gruppe 3: Beobachter der DIK	<b>Dr. Lale Akgün MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Islambeauftragte der SPD-Fraktion</b> Einzelakteur	- Verkleinerung und Umbau zu einer Kommission - Neue Themenschwerpunkte: Angleichung der Rechte von Religionsgruppen, Reform des Staatskirchenrechts - Übergeordnete Debatte zur Frage: Wie viel Religiosität braucht dieses Land noch?
	<b>Sibylle Laurischk MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Integrationspolitische Sprecherin der FDP</b> Einzelakteur	- nicht abgefragt -

Quelle: Eigene inhaltsanalytische Auswertung und Zusammenstellung. Alle Angaben zu den Funktionen und Ämtern der befragten Personen gelten für den Konferenzzeitraum von 2006 bis 2009.

### Kategorie 5: Rolle und Funktion von Innenminister Schäuble in der DIK

Akteur- gruppe	Name	Aussage
Gruppe 1: Mitglieder der Plenar- und Arbeitsebene	<b>Badr Mohammed</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Rolle eines Mediators - Großes persönliches Engagement für die DIK
	<b>Nassir Djafari</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Glaubwürdiger Einsatz für die Integration der muslimischen Bevölkerung - Feingefühl im Umgang mit interkulturell sensiblen Themen
	<b>Kenan Kolat</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Zentrale Rolle bei der Einberufung der DIK
	<b>Walid Nakschbandi</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Besetzung des Themas Islam und Integration für CDU/CSU
	<b>Ali Kizilkaya</b> <b>Islamrat für die BRD</b> Kollektiver Akteur	- Bekenntnis zum Islam als gegenwärtigen und zukünftigen Teil Deutschlands - Vertrauenswürdiger, kluger, intelligenter Politiker - Umsetzung der DIK durch Schäuble als historisches und mutiges Projekt - „Die Islam Konferenz war ein Kind von Schäuble“
	<b>Aiman A. Mazyek</b> <b>Zentralrat der Muslime in Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Konstruktive Rollenausübung - Hohe Aufnahmefähigkeit und Wissbegierigkeit - Gespür für Notwendigkeit einer Dialogintensivierung - Dominierende Person innerhalb der Bundesregierung
	<b>Ali Ertan Toprak</b> <b>Alevitische Gemeinde Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Vermittlungs- und Brückenfunktion in konservative gesellschaftliche Kreise
	<b>Dr. Ehrhart Körting</b> <b>Innensenator Berlin</b> Kooperativer Akteur	- Einrichtung der DIK durch Schäuble - Kontinuierliche Beförderung des Dialogprozesses - Persönlicher Beitrag zur Etablierung von muslimischen Vertretern als anerkannte und gleichberechtigte Gesprächspartner
Gruppe 2: Mitglieder der Arbeitssebene	<b>Brigitte Zypries MdB</b> <b>Bundesjustizministerin</b> Kooperativer Akteur	- Verfolgung neuer integrationspolitischer Ansätze - Schäuble unterstreicht mit der DIK, dass der Bundesinnenminister nicht nur „Polizeiminister“ ist
	<b>Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun</b> <b>Integrationsforscher</b> Einzelakteur	- Starke persönliche Identifizierung mit den Projekt DIK - Einsetzung der DIK ohne Schäuble unwahrscheinlich - Zentrale Bedeutung von Schäubles Aussage, dass der Islam ein Teil Deutschlands ist
Gruppe 3: Beobachter der DIK	<b>Dr. Lale Akgün MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Islambeauftragte der SPD-Fraktion</b> Einzelakteur	- Versuch einer Politisierung und Domestizierung des Islams durch die DIK und Schäuble - Verfolgung von wahltaktischen Gesichtspunkten - Maßgebliche Rolle bei der Einsetzung der DIK
	<b>Sibylle Laurischk MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Integrationspolitische Sprecherin der FDP</b> Einzelakteur	- Annahme der Rolle als Minister für Integration - Primäre Handlungsorientierung als Innenminister, den vor allem Sicherheitsfragen interessieren - Trägt mit Einsetzung der DIK und der stärkeren Beschäftigung mit dem Themenkomplex Integration/Islam gesellschaftlicher Realität Rechnung

Quelle: Eigene inhaltsanalytische Auswertung und Zusammenstellung. Alle Angaben zu den Funktionen und Ämtern der befragten Personen gelten für den Konferenzzeitraum von 2006 bis 2009.



## Kategorie 6: War die Islam Konferenz insgesamt erfolgreich?

Akteur- gruppe	Name	Aussage
Gruppe 1: Mitglieder der Plenar- und Arbeitsebene	<b>Badr Mohammed</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Insgesamt erfolgreich - Verbesserung der Wahrnehmung von Muslimen - Moderatere Berichterstattung der Medien - Initiierung eines institutionalisierten Dialogprozesses
	<b>Nassir Djafari</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Gesellschaftlicher Impuls durch die Aussage, dass der Islam zu Deutschland gehört - Absoluter Beitrag zur Verbesserung der Integration gering - Negative mediale Begleitung der DIK - Überhöhte Erwartungshaltung bei der Einsetzung
	<b>Kenan Kolat</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Eher erfolgreich als nicht erfolgreich - Stärkere Wahrnehmung des Themas Islam/Integration - Staatliche Beschäftigung mit dem Themenkomplex - Bestätigung der niedrigen Erwartungen
	<b>Walid Nakschbandi</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Keine Besetzung des Themas Integration durch SPD - Keine gesamtgesellschaftlich Erfolge durch die DIK - Bundeskonferenzen als ineffiziente, teure und politisierte Veranstaltungen
	<b>Ali Kizilkaya</b> <b>Islamrat für die BRD</b> Kollektiver Akteur	- Insgesamt kein Erfolg - Mangelnde praktische Umsetzung der Ergebnisse - Einleitung eines Umdenkungsprozesses in der Politik
	<b>Aiman A. Mazyek</b> <b>Zentralrat der Muslime in Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Insgesamt erfolgreich - Dialog als Ziel - Geringe Fortschritte bei struktureller Islam-Integration - Gefühlte Anerkennung und wichtige gesamtgesellschaftliche Signalwirkung durch die DIK
	<b>Ali Ertan Toprak</b> <b>Alevitische Gemeinde Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Verbesserung des Bekanntheitsgrades der Aleviten - Konferenz als Wendepunkt in der Integrationspolitik - Positiver atmosphärischer Beitrag - Bedeutungszuwachs des Themas Integration und Islam
	<b>Dr. Ehrhart Körting</b> <b>Innensenator Berlin</b> Kooperativer Akteur	- Insgesamt erfolgreich - Erhöht öffentliche Aufmerksamkeit für Integrationsprobleme im Kontext mit dem Islam - DIK steht für Akzeptanz des Islams
	<b>Brigitte Zypries MdB</b> <b>Bundesjustizministerin</b> Kooperativer Akteur	- Erfolgreiche Bearbeitung religionspolitischer Themen - Vermittlung eines positiveren Bildes über den Islam
Gruppe 2: Mitglieder der Arbeitsebene	<b>Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun</b> <b>Integrationsforscher</b> Einzelakteur	- Insgesamt erfolgreich - Versuch eines Dialogs mit den Muslimen auf „Augenhöhe“
Gruppe 3: Beobachter der DIK	<b>Dr. Lale Akgün MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Islambeauftragte der SPD-Fraktion</b> Einzelakteur	- Notwendigkeit einer Beendigung der DIK nach 2009 - Kein Beitrag zur Verbesserung der Islam-Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung
	<b>Sibylle Laurischk MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Integrationspolitische Sprecherin der FDP</b> Einzelakteur	- Kein signifikanter öffentlicher und parlamentarischer Niederschlag durch die DIK

Quelle: Eigene inhaltsanalytische Auswertung und Zusammenstellung. Alle Angaben zu den Funktionen und Ämtern der befragten Personen gelten für den Konferenzzeitraum von 2006 bis 2009.

## Kategorie 7: Das wichtigste Ergebnis der ersten Deutschen Islam Konferenz

Akteur- gruppe	Name	Aussage
Gruppe 1: Mitglieder der Plenar- und Arbeitsebene	<b>Badr Mohammed</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Konstruktive öffentliche Auseinandersetzung mit der Religion Islam - Einrichtung von Universitäts-Lehrstühlen - Empfehlung zur Einführung islamischen Unterrichts in den Schulen in deutscher Sprache
	<b>Nassir Djafari</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ - DIK-Webseite - Einrichtung eines Integrationspreises
	<b>Kenan Kolat</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Papier zur Gesellschaftsordnung
	<b>Walid Nakschbandi</b> Einzelmitglied Individueller Akteur	- Keine Ergebnisse feststellbar
	<b>Ali Kizilkaya</b> <b>Islamrat für die BRD</b> Kollektiver Akteur	- Schulpolitische Empfehlungen für die Länder
	<b>Aiman A. Mazyek</b> <b>Zentralrat der Muslime in Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Umfangreiche Handreichung zum Thema Religionsunterricht - Bekundung der Loyalität der Muslime zum Grundgesetz durch den intensiven Dialog - Muslime als Teil des Integrationsprozesses - Sichtbarmachung der Existenz von Muslimen in der Gesellschaft und ihrer strukturellen Organisation
	<b>Ali Ertan Toprak</b> <b>Alevitische Gemeinde Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Dialog zwischen Muslimen und deutschem Staat - Einrichtung von islamischen Lehrstühlen - Handreichung zum Thema Religionsunterricht
	<b>Dr. Ehrhart Körting</b> <b>Innensenator Berlin</b> Kooperativer Akteur	- Politische und Öffentliche Anerkennung des Islams
Gruppe 2: Mitglieder der Arbeits- ebene	<b>Brigitte Zypries MdB</b> <b>Bundesjustizministerin</b> Kooperativer Akteur	- Institutionalisierte und dauerhafter Dialog zwischen Staat und Muslimen
	<b>Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun</b> <b>Integrationsforscher</b> Einzelakteur	- DIK initiiert eine Anerkennungskultur
Gruppe 3: Beobachter der DIK	<b>Dr. Lale Akgün MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Islambeauftragte der SPD-Fraktion</b> Einzelakteur	- Steigerung des Bekanntheitsgrades von bestimmten Gruppierungen und Einzelpersonen
	<b>Sibylle Laurischk MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Integrationspolitische Sprecherin der FDP</b> Einzelakteur	- nicht abgefragt -

Quelle: Eigene inhaltsanalytische Auswertung und Zusammenstellung. Alle Angaben zu den Funktionen und Ämtern der befragten Personen gelten für den Konferenzzeitraum von 2006 bis 2009.

## Kategorie 8: Einfluss der DIK auf die Integrationspolitik des Bundes

Akteur- gruppe	Name	Aussage
Gruppe 1: Mitglieder der Plenar- und Arbeitsebene	<b>Badr Mohammed</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Implementierung der DIK-Ergebnisse auf föderaler und kommunaler Ebene als nächster Schritt
	<b>Nassir Djafari</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Kein direkter Einfluss, keine konkreten Gesetze
	<b>Kenan Kolat</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Indirekter Einfluss beim Thema Religionsunterricht in staatlichen Schulen
	<b>Walid Nakschbandi</b> <b>Einzelmitglied</b> Individueller Akteur	- Kein Einfluss erkennbar
	<b>Ali Kizilkaya</b> <b>Islamrat für die BRD</b> Kollektiver Akteur	- Keine direkten Folgen feststellbar - DIK beinhaltet Show- und Symbolelemente
	<b>Aiman A. Mazyek</b> <b>Zentralrat der Muslime in Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Lernprozess aller an der DIK beteiligten Bundesressorts
	<b>Ali Ertan Toprak</b> <b>Alevitische Gemeinde Deutschland</b> Kollektiver Akteur	- Atmosphärische Veränderung in der deutschen Integrationspolitik - Dialog auf hoher staatlicher Ebene zwischen Migranten und Regierungsvertretern
	<b>Dr. Ehrhart Körting</b> <b>Innensenator Berlin</b> Kooperativer Akteur	- Länder und Kommunen als zentrale integrationspolitische Ebene - DIK zeigt übergeordnet Integrationshemmnisse auf
	<b>Brigitte Zypries MdB</b> <b>Bundesjustizministerin</b> Kooperativer Akteur	- Stimulation von rechtlichen Initiativen in den Ländern durch DIK
Gruppe 2: Mitglieder der Arbeitsebene	<b>Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun</b> <b>Integrationsforscher</b> Einzelakteur	- DIK-Einfluss schwer messbar - Veränderungen im Islam-Diskurs: Muslime als Bereicherung für die deutsche Gesellschaft
Gruppe 3: Beobachter der DIK	<b>Dr. Lale Akgün MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Islambeauftragte der SPD-Fraktion</b> Einzelakteur	- Kategorie Religion ungeeignet für Integrationspolitik
	<b>Sibylle Laurischk MdB</b> <b>Bundestagsabgeordnete, Integrationspolitische Sprecherin der FDP</b> Einzelakteur	- DIK erhöht Bedeutung des Politikfeldes Integration - Erkenntnis, dass eine konstruktive Zuwanderung auch eine konstruktive Integration benötigt

Quelle: Eigene inhaltsanalytische Auswertung und Zusammenstellung. Alle Angaben zu den Funktionen und Ämtern der befragten Personen gelten für den Konferenzzeitraum von 2006 bis 2009.